



Revistă  
metodico-științifică  
trimestrială

ISSN 1813-8489  
Tipul B

# ADMINISTRAREA PUBLICĂ



**2**

**2022**

aprilie - iunie

ISSN 1813-8489

Tipul B

<https://doi.org/10.52327/1813-8489>



# Administrarea Publică

*Revistă metodică-științifică  
trimestrială*

**Nr. 2 (114)  
aprilie - iunie 2022**

**Chișinău,  
2022**

# Administrarea Publică

Revistă metodică-științifică trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică.

Revista este înregistrată la Ministerul Justiției al Republicii Moldova  
cu nr. 172 din 15 septembrie 2004.

**Acreditată științific la profilul:  
științe politice, științe juridice, științe economice,  
la Tipul B.**

**Decizia Consiliului de Conducere al Agenției Naționale  
de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare (ANACEC)  
nr. 19 din 6 decembrie 2019.**

Indexată în baze de date internaționale.

*Index Copernicus*

<https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=63407>

*Directory of Research Journals Indexing*

<http://olddrji.lbp.world/JournalProfile.aspx?jid=1813-8489>

*Open Academic Journals Index*

<http://oaji.net/journal-detail.html?number=8641>



Nr. 2 (114), aprilie - iunie 2022

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2\(114\)](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2(114))

## COLEGIUL DE REDACȚIE

**BALAN Oleg** - redactor-șef, rector al Academiei de Administrare Publică, doctor habilitat în drept, profesor universitar

**PALIHOVICI Serghei** - redactor-șef adjunct, prorector al Academiei de Administrare Publică, doctor în științe politice, conferențiar universitar

**GROZAVU Nistor** - prorector al Academiei de Administrare Publică, doctor în științe tehnice, conferențiar universitar

**BARȚIȚ Igor** - director al Institutului Serviciului de Stat și Administrare din cadrul Academiei de Economie Națională și Serviciul Public de pe lângă Președintele Federației Ruse, doctor în științe juridice, profesor

**BĂRBULESCU Iordan-Gheorghe** - doctor în științe politice, profesor universitar, președinte al Senatului, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, Romania

**DULSCHI Silvia** - șef Catedră științe politice și relații internaționale, doctor în istorie, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

**GORIUC Silvia** - șef Catedră științe juridice, doctor în drept, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

**GUCEAC Ion** - academician, doctor habilitat în drept, profesor universitar, Academia de Administrare Publică

**IJA Nikolai** - director al Institutului Regional Odessa al Academiei Naționale de Administrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei, doctor în științe politice, profesor universitar

**KERIKMAE Tanel** - director al Școlii de Drept din Tallinn, Universitatea Tehnologică din Tallinn, Estonia, doctor în drept, profesor universitar

**KŘÍŽ Jiří** - vice-decan pentru afaceri, Facultatea de Afaceri și Management, Universitatea Tehnică din Brno, Cehia, doctor inginer, asistent profesor

**MANOLE Tatiana** - doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

**MAU Vladimir** - rector al Academiei de Economie Națională și Serviciul Public de pe lângă Președintele Federației Ruse, doctor în științe economice, profesor

**MORARU Victor** - vicepreședinte al Academiei de Științe a Moldovei, membru corespondent, doctor habilitat în științe politice, profesor universitar

**POPOVICI Angela** - șef Catedră științe administrative, doctor in istorie, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

**SOLOMON Constantin** - doctor habilitat în științe istorice, profesor universitar

**ȘAPTEFRAȚI Tatiana** - doctor în științe biologice, conferențiar universitar, Catedra științe administrative, Academia de Administrare Publică

**TOFAN Tatiana** - șef Catedră economie și management public, doctor în științe economice, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

**ȘLEAHTIȚCHI Mihail** - doctor habilitat în psihologie socială, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

**VIJULIE Violeta** - președinte al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, Secretar de Stat, România, specialist în comunicare instituțională, trainer autorizat

## Echipa redacțională

**Redactor-șef:** **BALAN Oleg**, rector al Academiei de Administrare Publică, doctor habilitat în drept, profesor universitar

**Redactor-șef adjunct:** **PALIHOVICI Serghei**, prorector al Academiei de Administrare Publică, doctor în științe politice, conferențiar universitar

**Redactori științifici:** **DULSCHI Ion**, decan, Departament studii superioare de master, Academia de Administrare Publică, doctor în istorie, conferențiar universitar, **ȘAPTEFRAȚI Tatiana**, doctor în științe biologice, conferențiar universitar, Catedra științe administrative, Academia de Administrare Publică

**Diracția editorială AAP:** **VLADÎCA Sergiu**, **AXENTI Ion**, **BARDUC Ana**, **PASTUH Marina**

# SUMAR

## ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

### **Violeta TINCU**

Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: realitate,  
necesitate și provocare .....12

### **Stela SPÎNU**

Identitate, aculturalitate și comunicare  
în spațiul european .....21

## SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

### **Andrei SMOCHINĂ, Alexandru ȚĂRNĂ**

Drepturile omului pe internet: corelația și interdependența  
dintre drepturile offline și cele online .....28

### **Vitalie STATI**

Încălcarea drepturilor cetățenilor prin propagarea fascismului, a rasismului,  
a xenofobiei și prin negarea holocaustului: analiză de drept penal .....44

## ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

### **Tatiana MANOLE**

Managementul relațiilor valutar-financiare internaționale  
ale întreprinderii .....54

### **Nadejda HOMIȚCHI, Vitalie CAZACU**

Migrația de muncă: potențiale amenințări sau direcții  
pentru asigurarea securității economice .....62

### **Tatiana ANDREEVA, Evghenii GROSU**

Doctrinile economice – baza dezvoltării statului .....70

# RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI ÎNTEGRARE EUROPEANĂ

## **Noha ALVAKILLI, Yulia SIROTA**

Caracteristicile demografice, economice și sociale ale minorităților  
din Israel .....79

## **Dan DINNER**

Politicile de imigrare ale anumitor țări: exemple din Germania, Irlanda,  
Moldova și Statele Unite .....88

# INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

## **Marina BAIEȘU, Angela BOGUȘ**

Eficiențizarea metodelor și tehnicilor de motivare  
a funcționarilor publici .....105

## **Vasile VRÎNCEANU**

Taxonomia competențelor profesionale  
în managementul educațional .....111

# TINERI CERCETĂTORI

## **Mihail LUPAȘCU**

Dezvoltarea durabilă a terenurilor și a așezărilor umane  
prin planificarea teritorială centralizată .....123

## **Nicolai GOTIȘAN**

Egalizarea interbugetară ca factor de modernizare  
a serviciilor publice .....132

## **Nicolae PASCARU**

Corelația interesului privat cu instituția licențierii  
activității de întreprinzător .....142

# CONTENTS

## PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

### **Violeta TINCU**

Administrative-territorial reform in the Republic of Moldova: reality, necessity, and challenge .....12

### **Stela SPÎNU**

. Identity, aculturality and communication in the european area.....21

## CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

### **Andrei SMOCHINA, Alexandru TARNA**

Human rights on the internet: the correlation and interdependence between offline and online rights .....28

### **Vitalie STATI**

Violation of citizens' rights through the propagation of fascism, racism, xenophobia and the denial of the holocaust: criminal juridical analysis .....44

## ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

### **Tatiana MANOLE**

Management of the company's international foreign currency-financial relations .....54

### **Nadejda HOMITCHI, Vitalie CAZACU**

Labor migration: potential threats or directions to ensure economic security .....62

### **Tatiana ANDREEVA, Evghenii GROSU**

Economic doctrines the basis of state development .....70

## INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

### **Noha ALVAKILLI, Yulia SIROTA**

Demographic, economic and social characteristics of  
Israel minorities .....79

### **Dan DINNER**

Immigration policy of some countries: on the example of Germany, Ireland,  
Moldova and the USA .....88

## TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

### **Marina BAIESU, Angela BOGUS**

Efficiency of methods and techniques to motivate  
civil servants .....105

### **Vasile VRINCEANU**

Taxonomy of professional skills needed  
by the school manager .....111

## YOUNG RESEARCHERS

### **Mihail LUPASCU**

Sustainable development of land and human settlements through  
centralized territorial planning .....123

### **Nicolai GOTISAN**

Interbudgetary regulation as a factor in the modernization of the  
publik services system.....132

### **Nicolae PASCARU**

Correlation of private interest with the institution  
of entrepreneurship .....142



# ОГЛАВЛЕНИЕ

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

### **Виолета ТИНКУ**

Административно-территориальная реформа в Республике Молдова:  
реальность, необходимость и вызов .....12

### **Стела СПЫНУ**

Идентичность, культурность и коммуникация в  
европейском пространстве .....21

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

### **Андрей СМОКИНЭ, Александру ЦЭРНЭ**

Права человека в интернете: взаимосвязь и взаимозависимость  
между офлайн и онлайн правами .....28

### **Виталие СТАТИ**

Нарушение прав граждан путем распространения фашизма, расизма,  
ксенофобии и отрицания Холокоста: анализ уголовного права .....44

## ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

### **Татьяна МАНОЛЕ**

Управление международными валютно-финансовыми  
отношениями предприятия .....54

### **Надежда ХОМИЦКИ, Виталие КАЗАКУ**

Трудовая миграция: потенциальные угрозы или пути  
обеспечения экономической безопасности .....62

### **Татьяна АНДРЕЕВА, Евгений ГРОСУ**

Экономические доктрины - основа развития государства .....70

# МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

## **Ноха АЛВАКИЛЛИ, Юлия СИРОТА**

Демографические, экономические и социальные характеристики меньшинств в Израиле .....79

## **Дан ДИННЕР**

Иммиграционная политика отдельных стран: примеры Германии, Ирландии, Молдовы и США .....88

# ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

## **Марина БЭЕШУ, Анжела БОГУШ**

Повышение эффективности методов и приемов мотивации государственных служащих .....105

## **Василе ВРЫНЧЕАНУ**

Таксономия профессиональных компетенций в образовательном менеджменте .....111

# МОЛОДЫЕ ИССЛЕДОВАТЕЛИ

## **Михаил ЛУПАШКУ**

Устойчивое развитие земель и населенных пунктов через централизованное территориальное планирование .....123

## **Николай ГОТИШАН**

Межбюджетное выравнивание как фактор модернизации государственных услуг .....132

## **Николае ПАСКАРУ**

Взаимосвязь частного интереса с институтом лицензирования предпринимательской деятельности .....142



# ***Administrarea publică: teorie și practică***



# REFORMA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA: REALITATE, NECESITATE ȘI PROVOCARE

## ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: REALITY, NECESSITY AND CHALLENGE

DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2\(114\).01](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2(114).01)

CZU: 35.071.55(478)

**Violeta TINCU,**  
*doctor, conferențiar universitar interimar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The paper's author analyzes the administrative-territorial reform in the Republic of Moldova in terms of 3 issues addressed: existing reality, perceived necessity, and challenges to face. To achieve the said purpose, the author's opinions have been confronted with existing legislative framework and with opinions expressed by foreign and domestic experts, as well as with lessons learned from reforms already implemented. The need for such a study has been dictated by the fact that the problems of reforms have been either approached during forums and discussion platforms, or in studies developed by foreign experts. There is, however, a need for a scientific approach. At the end of the paper challenges of an eventual reform have been listed, as identified by the paper's author.*

**Keywords:** reform, local government, administrative-territorial organization, reality, necessity, challenges, Republic of Moldova.

### REZUMAT

*În prezentul articol autorul analizează reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova sub 3 aspecte: al realității existente, al necesității percepute și al provocărilor de înfruntat. În acest sens, opiniile autorului au fost contrapuse cu prevederile legislației, cu opiniile experților autohtoni și străini, precum și cu experiențele unor reforme deja îndeplinite. Necesitatea unui astfel de studiu a fost dictată de faptul că problemele reformei sunt abordate sau în cadrul unor forumuri sau platforme de discuții, sau în studii elaborate cu implicarea unor experți din afara țării, fiind însă necesară o abordare științifică. La final sunt evidențiate provocările unei eventuale reforme, identificate de autorul articolului.*

**Cuvinte-cheie:** reformă, administrație publică locală, organizare administrativ-teritorială, realitate, necesitate, provocări, Republica Moldova.

**Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: realitate.** limbii române definește realitatea în felul următor: 1) Existență efectivă, obiectivă;

2) Fapt concret, lucru real, stare de fapt; 3) Adevăr [4].

Evident, înainte să examinăm oportunitățile și provocările unei reforme este necesar să analizăm starea actuală a organizării administrativ-teritoriale, atât de jure, cât și de facto.

Astfel, pornind de la prevederile legislative, și anume de la Legea nr. 767/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, observăm că la articolul 17 se stipulează: „Formarea, desființarea și schimbarea statutului unității administrativ-teritoriale se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor”, iar o unitate administrativ-teritorială de sine stătătoare „se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale” [6, art. 17, al. 2].

Cu alte cuvinte, cadrul normativ în vigoare stipulează două condiții pentru a înființa unități administrativ-teritoriale, și anume a) nr. minim al populației și b) capacitatea financiară de a întreține instituții publice.

Mai mult decât atât, în cazuri excepționale, Parlamentul poate stabili, prin lege organică, formarea unei unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare cu un număr de locuitori mai mic decât cel prevăzut anterior, modificând anexa Legii 764/2001. Modificarea hotarelor unității administrativ-teritoriale cauzată de necesitatea transferării localităților dintr-o unitate administrativ-teritorială în alta, precum și transferarea centrului administrativ se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor [6, art. 18].

Însă, Legea 764/2001 a fost adoptată în 2001, iar noi actualmente ne aflăm în 2022, și am ajuns, după cum vom vedea în cele ce urmează, în situația că practic fiecare caz din Moldova este unul excepțional, în sensul art. 17 al Legii 764/2001.

Considerăm oportun aici de a menționa

că autorul Aurel Sîmboteanu identifică câteva criterii de formare a unei unități administrativ-teritoriale [12, p. 78]:

- criteriul economic care prevede posibilitatea unităților administrativ-teritoriale de a asigura dezvoltarea economică a teritoriului; crearea bazei impozabile care are menirea să asigure partea de venituri a bugetelor publice a unităților administrativ-teritoriale; asigurarea dezvoltării în complex a teritoriului, inclusiv a infrastructurii sociale;

- criteriul demografic, care are la bază analiza indicilor referitor la numărul populației ce locuiește în unitatea administrativ-teritorială, densitatea ei la un kilometru pătrat, structura socială, procesele migraționiste;

- criteriul geografic, care presupune o amplasare în aceeași unitate administrativ-teritorială a comunităților compact distribuite în spațiul învecinat și existența căilor de comunicare între localitățile ce fac parte din unitatea administrativ-teritorială respectivă;

- criteriul istoric, care prevede respectarea tradițiilor și asigurarea continuității în organizarea administrativ-teritorială bazată pe factori obiectivi de apartenență istorică a comunității date la o anumită unitate administrativ-teritorială;

- criteriul etnic, care presupune oportunitatea amplasării în aceeași unitate administrativ-teritorială a comunităților compact așezate în care locuiește populație de aceeași etnie [12, p. 78].

Totodată, optimizarea organizării administrativ-teritoriale poate fi obținută numai pe calea aplicării concomitente a tuturor criteriilor, reieșind din unitatea lor și din capacitatea de a se completa și de a interacționa. Nici unul din criterii nu trebuie să ocupe o poziție dominantă ori să fie înlăturat. Aceasta poate să provoace erori serioase, care pot da naștere unor tensionări sociale cu consecințe negative [12, p. 78].

Confruntând opiniile experților cu prevederile normative, observăm că singurele criterii care sunt luate în considerație în statul nostru la înființarea unităților administrativ-teritoriale sunt, în primul rând, cel demografic și apoi cel economic, iar în unele situații – și cel etnic, în Moldova existând și unități administrativ-teritoriale formate pe criteriu etnic, și ne referim aici evident la Găgăuzia.

Însă, realitatea anului 2022 diferă totalmente de cea a anului 2001, situația demografică și economică schimbându-se cardinal, și nu în bine. În statul nostru, însă, se aplică în continuare criteriile demografic și economic din 2001 la stabilirea unităților administrativ-teritoriale.

Realitatea fizică demonstrează că statul Republica Moldova este fragmentat, fărâmițat chiar, din punct de vedere administrativ-teritorial. DAR, în Republica Moldova statul este și depopulat. Conform statisticii oficiale, în Republica Moldova erau:

- În 2001 – 4 264 300 locuitori [1, p. 33]
- În 2020 – 2 640 438 locuitori [2, p. 38].

Astfel, numărul populației a scăzut mult, însă paradoxal, aparatul administrativ a crescut. Astfel, conform statisticii oficiale, nr. de angajați bugetari (și aici statistica oficială îi include pe angajații din administrația publică; învățământ; sănătate și asistență socială), este următorul:

- În 2001 – Administrație publică - 50 mii, învățământ -101 mii, sănătate și asistență socială - 71 mii [1, p. 70].

- În 2019 – Administrație publică - 53,5 mii, învățământ - 108,6 mii, sănătate și asistență socială - 68,2 mii [2, p. 69].

Realitățile statistice în administrația publică locală sunt, după cum urmează – pentru fiecare 100.000 locuitori revin 26.4 unități administrativ-teritoriale, ceea ce este mai mult decât în cele mai fragmentate țări europene, în plus avem 4-6 funcționari publici angajați în cadrul administrației publice locale de nivel unu, nemaivorbind de

principala problemă cu care se confruntă sectorul public, și anume deficitul profund de resurse umane.

Aceste date statistice, contrapuse cu prevederile normative existente, ne demonstrează că realitatea actuală este cu totul alta decât cea în care a fost creată actuala organizare administrativ-teritorială, lucru care ne demonstrează necesitatea reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova.

**Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: necesitate.** Dex-ul limbii române definește necesitatea în felul următor: 1) Ceea ce se cere, se impune să se facă; ceea ce este de absolută trebuință; 2) trebuință, nevoie [4].

Experiența anilor de independență demonstrează că reforma administrației publice locale în Republica Moldova este înțeleasă doar ca un proces de adoptare a unor noi acte normative, care să le înlocuiască pe cele învechite sau prin amendarea acestora în funcție de interesele de moment [16, p. 64]. Nu se înțelege că o veritabilă reformă a administrației publice locale este mult mai complexă decât reorganizarea administrativ-teritorială [16, p. 70].

Necesitatea reformei administrativ-teritoriale este dictată de mai multe motive, în special dorim să ne concentrăm pe următoarele:

- Sistemul actual de administrație publică este depășit și incapabil să facă față rigurilor timpului.

- Moștenirea sovietică, care e prezentă nu doar în unele cuvinte din lexiconul administrativ (raion, președinte de raion etc.), dar, destul de frecvent, și în modul de funcționare. Uniunea Sovietică însă nu mai există de peste 30 de ani.

- Organizarea administrației publice locale nu trebuie să rămână neschimbată în timp, ci trebuie ajustată adesea în funcție de noile priorități, necesități și resurse disponibile.

- Noile realități demografice și economice, la care ne-am referit anterior, de asemenea demonstrează necesitatea unei schimbări.

- Ratificarea unor convenții internaționale, care dictează anumite schimbări în sistemul administrativ, de ex., Carta Europeană „Exercițiul Autonom al Puterii Locale”.

- Și, nu în ultimul rând, insistența partenerilor externi.

Anume la acest aspect am dori să ne oprim în cele ce urmează. În ultimii 10 ani, s-a creat impresia că cele mai multe reforme (exemplul clasic – reforma justiției) este mai dorită de partenerii externi decât de autoritățile din Republica Moldova. Este valabil și în cazul reformei administrativ-teritoriale. În acest sens, putem aduce următorul argument – chiar și studiile în care se examinează opțiunile de reformă administrativ-teritorială pentru Republica Moldova sunt efectuate nu din banii Guvernului, ci la comanda partenerilor externi. De exemplu, avem:

- 2010 – Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova – comandat de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare [14];

- 2015 – Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova – comandat de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) și Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women), finanțat de Guvernele Danemarcei și Suediei [11];

- 2018 – Studiu privind scenariile de reformă administrativ-teritorială – comandat de GIZ (Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei) [15].

Totodată, atunci când se poartă discuții privind necesitatea reformei, observăm că în favoarea ei se pronunță doar experții internaționali sau cei independenți, iar oficialii guvernamentali evită cu grijă acest subiect, cu rare excepții. În actualul program de guvernare, sunt stabilite 4 priorități, iar reforma nu este una dintre ele.

Astfel, comparând necesitatea cu prioritățile naționale, observăm că reforma nu are întâietate pe lista priorităților Guvernului, unde se regăesc, în ordine, combaterea pandemiei, reforma justiției, majorarea pensiilor și restabilirea finanțării externe [10]. Deși conștientizată ca fiind necesară, nu sunt întruniți pași concreți în domeniul reformei, cu excepția unor sporadice grupuri de lucru sau platforme de discuție. Și, după cum am menționat deja, despre reformă în mass-media discută mai ales experții independenți sau reprezentanții Congresului Autorităților Locale din Moldova, mai puțin oficialii guvernamentali. Concluzia nu poate fi decât una – necesitatea este conștientizată și la nivel național, și la nivel internațional, dar prioritățile sunt cu totul altele.

Plus că la prioritățile existente în 2021 s-a mai adăugat și o nouă realitate geopolitică din 2022, și anume situația din Ucraina. De menționat că în Ucraina au fost efectuate robuste reforme administrativ-teritoriale, dar actualmente, acest lucru nu mai interesează pe nimeni, din motive evidente.

Argumentele aduse mai sus ne demonstrează că orice implementare a unei reforme administrativ-teritoriale în Republica Moldova este, indubitabil, o provocare.

**Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: provocare.** Dex-ul limbii române definește provocarea în felul următor: 1) invitație sau chemare a cuiva pentru a face ceva (de ex., a participa la o competiție), 2) a aduce în discuție, a disputa, a cere, a stimula.

Primul lucru care trebuie scos în evidență este că de fapt, orice etapă a reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova a fost o provocare.

Astfel, prima etapă în reformarea administrației publice locale a fost inițiată de Legea cu privire la bazele autoadministrării locale, adoptată de Parlament la 10 iulie 1991. A inițiat implementarea unui nou sistem de administrație publică locală în două



niveluri: la primul nivel - comune, orașe; la al doilea nivel - județ. Totodată se stabilesc și autoritățile publice pentru fiecare nivel: consiliile comunale, orașenești, primarii și respectiv consiliile județene [16, p. 65]. Și imediat autoritățile au avut de înfruntat o primă provocare – lipsa cadrului normativ, pentru că Republica Moldova era divizată din punct de vedere administrativ în: sate, orașe, orașele, raioane, deci prevederile acestei legi nu puteau fi implementate. Urma ca Parlamentul Republicii Moldova să adopte legea privind organizarea administrativ-teritorială. Tentativa a eșuat deoarece atât primul Parlament (1990), cât și cel de-al doilea (1994) nu au creat un nou cadru administrativ-teritorial [16, p. 65].

A doua etapă a reformei (numită de tranziție) se raportează la anul 1994, când modificările la sistemul sovietic de organizare administrativă au fost aprobate legal [16, p. 66]. Și aici apare o nouă provocare - crearea unității teritoriale autonome Găgăuzia, pe criterii etnice, care include 3 raioane. Pentru celelalte unități administrativ-teritoriale s-a păstrat modelul sovietic. Teritoriul țării a rămas divizat în 40 de raioane, inclusiv cinci raioane din stânga Nistrului. Numărul unităților administrativ-teritoriale – 923. Statut de municipiu au primit 4 orașe: Chișinău, Bălți, Bender și Tiraspol [16, p. 66].

Cea de-a treia etapă în reformarea administrației publice locale a demarat în 1998, când a fost adoptată Legea nr. 186/1998 privind administrația publică locală, urmată de adoptarea Legii nr. 191/1998 privind organizarea administrativ-teritorială (implementate din 1999).

La baza adoptării acestei decizii de reformare au stat câțiva factori, dintre care nu toți de ordin intern. Astfel, anul 1998 este anul crizei financiare din Rusia și a defaultului rublei, care a afectat negativ și Republica Moldova. Pe 2 noiembrie, cursul leudolar a săltat de la 6,5 la 10, într-o singură zi. Iar consecințele nu au întârziat să apară:

au crescut prețurile la produsele petroliere și tarifele la energie cu 60-70%, provocând scumpiri în lanț [3]. Astfel, dificultățile comerțului exterior au fost dublate de o criză energetică fără precedent [3], iar mai toate legile esențiale adoptate în acest an – reforma administrativă, legea administrației publice locale, deetatizarea întreprinderilor energetice, chiar și legea bugetului - au fost condiționate de Fondul Monetar Internațional și Banca Mondială, care suspendaseră finanțarea în 1997 [3]. Deci, simpla adoptare a deciziei de reformare a fost o provocare fără precedent pentru guvernării de atunci. Reforma a fost adoptată în condițiile unei crize economice și energetice fără precedent, și la insistența, să nu spunem chiar – presiunea, partenerilor externi. Și aici se observă multe similitudini cu situația în care ne aflăm acum în 2022.

În rezultatul reformei, în locul celor 40 de raioane s-a produs consolidarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi: 10 județe, municipiul Chișinău, Unitatea Teritorial-Autonomă Găgăuzia (UTAG). Ca rezultat, numărul unităților administrativ-teritoriale s-a micșorat de la 826 până la 644, dintre care: 12 municipii, 43 de orașe și 589 de sate (comune) care înglobau 1533 de localități [16, p. 67]. Aceasta s-a produs pe calea comasării localităților cu o populație mai mică de 2 500 de locuitori. La nivelul fiecărui județ, al municipiului Chișinău și UTAG, a fost legiferată instituția prefectului, acesta fiind reprezentant al Guvernului în teritoriu [16, p. 68].

Și aici autoritățile s-au confruntat cu o nouă provocare – lipsa susținerii reformei. Astfel, populația a interpretat reforma strict prin prisma distanței fizice de parcurs, ceea ce a generat nemulțumiri. Conform declarațiilor publice a opoziției, administrația publică locală a fost îndepărtată de cetățeni.

La etapa următoare, care este numită informal „Reforma anti-reformă”, în care deciziile de reformare au fost luate în 2001 cu

implementare din 2003, au fost lichidate județele și s-au format 32 de unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea (raioanele), la care se adaugă municipiile Chișinău și Bălți. De asemenea, în componența Republicii Moldova intră și două Unități teritoriale autonome: UTA Găgăuzia (UTAG) și Unitățile administrativ-teritoriale din Stînga Nistrului (UTAN). Totodată, s-a mărit numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, de la 644 până la 915 unități [16, p. 68]. Totodată, organizarea și funcționarea administrației publice locale a fost legiferată prin Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 123 din 18.03.2003 (actualmente abrogată) [8], conform căreia:

- La nivel de raion a apărut o autoritate nouă, președintele raionului, autoritate executivă unipersonală aleasă din rândul consilierilor raionali,

- În locul prefecturilor lichidate s-au instituit oficiile teritoriale ale Aparatului Guvernului, actualele oficii ale Cancelariei de Stat [16, p. 68].

Imperfecțiunea acestei legi a determinat necesitatea unei noi legi privind administrația publică locală, nr. 436/2006, modificată de foarte multe ori și în vigoare până astăzi.

După 2009, reformarea administrației publice locale este percepută prin prisma procesului de descentralizare. Strategia Națională de Descentralizare adoptată în 2012 a preconizat câteva etape în transferul competențelor de la nivel central către alt nivel de administrare, în corelare cu activități de consolidare a capacităților administrative și instituționale ale autorităților publice locale [16, p. 69]. Și aici a apărut o nouă provocare, și anume s-a depistat că implementarea Strategiei de Descentralizare este imposibilă în condițiile actualei organizări administrativ-teritoriale.

Pe de altă parte, după peste 15 de ani de independență s-a ajuns în sfârșit și la o înțelegere integrată a conceptului de refor-

mă, când a avut loc introducerea abordării sistemice în conceptul de reformare a administrației. În toată lumea nu există reforma administrației publice centrale și reforma administrației publice locale, există doar reforma administrației publice. Evident, implementarea diferitelor reforme în perioade diferite cu ritmuri diferite nu este în folosul sistemului administrativ, iar în Republica Moldova din 1994 și până în anii 2000 se efectua când reforma administrației publice locale, când reforma administrației publice centrale. Astfel, conștientizarea și implementarea acestei abordări sistemice a fost de asemenea o provocare pentru autorități.

Între documentele care au o astfel de abordare sistemică este și Strategia privind reforma administrației publice (2016-2020), care pentru administrația publică locală prevedea „creșterea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor” [13, pct. 43]. Remarcăm că o unitate administrativ-teritorială are capacitate administrativă dacă ea dispune de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce îi revin [9, art. 11]. Totodată, capacitatea administrativă este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorități publice locale atunci când cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii [9, art. 11].

Guvernul planifica să implementeze reforma administrativ-teritorială până în 2019, pentru ca alegerile locale ordinare să aibă loc în noi condiții administrativ-teritoriale [16, p. 77]. După alegerile locale din 2019 nu se poate efectua reforma în următorii 4 ani. Motivul este Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 19.02.2002, hotărâre care nu permite organizarea de noi alegeri în perioada exercitării mandatului unui oficial deja ales, care nu poate fi întrerupt nejustificat [5, pct. 2], deci reforma administrativ-

teritorială va fi înghețată până la alegerile locale din 2023.

După cum vedem, efectuarea de reforme administrativ-teritoriale a fost mereu o provocare în Republica Moldova. La lista deja destul de lungă a provocărilor enumerate mai sus se adaugă și câteva provocări actuale, identificate de autorul prezentului articol, și anume:

- Timpul redus. Am menționat că orice reformă trebuie adoptată până în 2023, pentru ca alegerile locale din 2023 să se desfășoare în noile realități administrativ-teritoriale. În caz dacă alegerile locale se vor desfășura în condițiile actuale, reforma urmează să fie amânată până în 2027, pentru că am menționat deja, aleșii locali trebuie să își exercite mandatul pe un termen de 4 ani, el neputând fi întrerupt nejustificat.

- Costuri, în primul rând politice, ale reformei. Dat fiind faptul că reforma este, în esență, una de optimizare, adică de reducere a unităților administrativ teritoriale de nivel unu (sate, comune) și de nivel doi (raioane), iar cuvântul „optimizare” este perceput foarte negativ de populație, decidenții înțeleg că o astfel de reformă o să-i coste scump. Cu atât mai mult, cu cât toate optimizările de rezonanță în Moldova au dus la faptul că cei care le-au efectuat nu au fost realeși. Ne referim aici și la optimizarea școlilor, și la comasarea ministerelor, și la comasarea raioanelor în 1998.

- Asigurarea continuității reformei. Am menționat deja că tradițional cei care optimizează nu sunt realeși. Acest lucru s-a întâmplat și după reforma administrativ-teritorială din 1998, atunci când opoziția și-a stabilit drept platformă electorală principală în 2001 revenirea la raioane, lucru pe care în ultimă instanță l-a și realizat. Din acest motiv, e nevoie ca cei care vor lua decizia de reorganizare administrativ-teritorială să aibă siguranța menținerii reformei și în cazul în care configurația puterii se schimbă.

- Rezistența funcționarilor. Deja există autorități locale, în special primari, care susțin deschis reforma: rezistența vine însă de la personalul administrației publice locale. În special la nivel doi, avem o rezistență mare a funcționarilor publici care sunt interesați în primul rând de menținerea locului de muncă. Din acest motiv, reforma trebuie să vină cu o foarte bună explicație a traseelor profesionale ulterioare a acestor persoane.

- Migrația funcționarilor din administrația publică locală în alte sectoare (sau, mai grav, peste hotare) dacă se va merge pe un scenariu matematic de optimizare, așa cum s-a întâmplat cu funcționarii din administrația publică centrală în rezultatul comasării ministerelor.

- Lipsa infrastructurii și a transportului. Comasarea unităților administrativ-teritoriale presupune și anumite premise materiale, inclusiv existența comunicațiilor între satele și comunele care urmează a fi comasate, lucru care nu este întotdeauna valabil în teritoriu.

- Depopularea continuă. E posibil ca atunci când reformele să fie în sfârșit implementate, iar beneficiile așteptate să se producă, să nu mai rămână în țară cetățeni economic activi care să le culeagă roadele. Din acest motiv, depopularea țării este și ea o provocare constantă.

Totuși, aceste provocări sunt și oportunități, și, odată gestionate adecvat, ar putea neîndoielnic să contribuie la o realizare cu succes a reformei.

Care ar fi beneficiile actuale ale unei reforme administrativ-teritoriale? Ele sunt arhicunoscute, așa că pur și simplu le enumerăm:

- 1) Se vor mări veniturile administrației publice locale prin faptul că va spori nr. de contribuabili într-o unitate administrativ-teritorială;

- 2) Vor fi atrase mai ușor proiecte, pentru că capacitatea administrativă va spori;

3) Se vor face economii substanțiale la cheltuielile de personal și de întreținere;

4) Cât n-ar fi de straniu, dar pandemia COVID-19 este și ea o oportunitate. În condiții de pandemie, unde s-a trecut totul pe online, nu a contat așa de mult distanța fizică până la autoritatea sau instituția publică. Cu alte cuvinte, drumuri și transport nu sunt peste tot, dar Internetul este disponibil în întregul stat. Deci, argumentul principal contra oricărei comasări, și anume îndepărtarea fizică de cetățean, își pierde din actualitate.

În concluzie, reforma administrativ-teritorială trebuie abordată foarte înțelept și chibzuit, pentru a i se asigura o durabilitate,

iar acest lucru presupune în primul rând susținerea din partea 1) politicului și 2) a populației. Atât politicul, cât și populația trebuie să conștientizeze că realitatea existentă nu mai corespunde celei în care a fost făurită actuala organizare administrativ-teritorială, fiind necesare schimbări rapide. Totodată, experiențele negative de reformare din Republica Moldova, și nu ne referim aici doar la reformele administrative, au făcut atât cetățenii, cât și guvernarea să manifeste o poziție destul de rezervată față de reforme, motiv din care implementarea (mai mult chiar – inițierea!) unei reforme administrativ-teritoriale în Republica Moldova este indubitabil o provocare.

## BIBLIOGRAFIE

1. Anuarul Statistic al Republicii Moldova 2002. Chișinău: Departamentul Statistică și Sociologie al Republicii Moldova, 2002, 557 p.
2. Anuarul statistic al Republicii Moldova 2020. Chișinău: Biroul Național de Statistică, 2020, 473 p.
3. Basiul V. Moldova. Un sfert de secol, <https://moldova.europalibera.org/a/27902654.html> (vizitat pe 25.05.2022 12:48:52).
4. Dicționarul explicativ al limbii române, <https://dex.adrianvintu.net/> (vizitat pe 25.05.2022 12:28:42).
5. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 10 din 19.02.2002 pentru controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 807-XV din 5 februarie 2002 „Cu privire la stabilirea datei alegerilor locale generale”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.03.2002, nr. 33-35.
6. Legea privind organizarea administrativ - teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27.12.2001. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16.
7. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr.436-XVI din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35/116.
8. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 123 din 18.03.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.03.2003, nr. 211 (abrogată)
9. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31/91.
10. Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova. [https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/programul\\_de\\_activitate\\_al\\_guvernului\\_moldova\\_vremurilor\\_bune.pdf](https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/programul_de_activitate_al_guvernului_moldova_vremurilor_bune.pdf) (vizitat pe 15.12.2021 12:26:45).
11. Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova. [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/raportul\\_privind\\_optiunile\\_pentru\\_reorganizarea\\_structurii\\_administrativ-teritoriale\\_in\\_republica\\_moldova\\_elaborat\\_in\\_martie\\_2015\\_.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/raportul_privind_optiunile_pentru_reorganizarea_structurii_administrativ-teritoriale_in_republica_moldova_elaborat_in_martie_2015_.pdf) (vizitat pe 15.12.2021 14:15:09).

12. Sîmboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: Muzeum, 2001. 174 p.

13. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.2016, nr. 256-264

14. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/studiul\\_analitic\\_privind\\_structura\\_administrativ-teritoriala\\_optimala\\_pentru\\_republica\\_moldova\\_realizat\\_in\\_anul\\_2010.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/studiul_analitic_privind_structura_administrativ-teritoriala_optimala_pentru_republica_moldova_realizat_in_anul_2010.pdf) (vizitat pe 15.12.2021 14:15:09).

15. Studiu privind scenariile de reformă administrativ-teritorială. [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/studiul\\_privind\\_scenariile\\_de\\_reforma\\_administrativ-teritoriala\\_elaborat\\_in\\_decembrie\\_2018.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/studiul_privind_scenariile_de_reforma_administrativ-teritoriala_elaborat_in_decembrie_2018.pdf) (vizitat pe 15.12.2021 14:15:09).

16. Șaptefrați T., Balan O., Popovici A. [et al.] Administrația publică locală. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2018, 250 p.

**Prezentat: 27 mai 2022**

**E-mail: [tivioleta@mail.ru](mailto:tivioleta@mail.ru)**

# IDENTITATE, ACULTURALITATE ȘI COMUNICARE ÎN SPAȚIUL EUROPEAN

## IDENTITY, ACULTURALITY AND COMMUNICATION IN THE EUROPEAN AREA

DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2\(114\).02](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2(114).02)

CZU: 008+316.77(4)

**Stela SPÎNU,**  
*doctor, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică/  
Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „N. Testemițanu”*

### SUMMARY

*This research focuses on the relationship between the concepts of identity, aculturality and intercultural communication. Identity, a complex process, which includes language, religion, culture, etc., must be interpreted from individual and collective perspective. Part of the concept of identity is the cultural component, which gives value to the human being. From this perspective, the need for cultural identity is a condition of human mental balance; the need for alterity ensures a possibility of intercultural dialogue.*

**Keywords:** globalization, identity, aculturality, intercultural communication, acculturation stress.

### REZUMAT

*Identitatea reprezintă un proces complex, care include limba, religia, cultura etc. și urmează a fi interpretată din perspectivă individuală sau colectivă. Identitatea culturală este doar o componentă a conceptului de identitate, care dă valoare ființei umane. Din această perspectivă, nevoia de identitate culturală este o condiție a echilibrului psihic uman; nevoia de alteritate asigurând o posibilitate a dialogului.*

**Cuvinte-cheie:** globalizare, identitate, aculturalitate, comunicare interculturală, stresul de aculturație.

Procesul de globalizare, care inițial a dominat doar sfera economică, ulterior a determinat profunde transformări sociale, politice și culturale, având un impact semnificativ asupra culturilor naționale prin uniformizarea acestora și conturarea unei culturi globale. În acest context, comunicarea interculturală a devenit un fapt inevitabil și oportun, înlesnind contactul dintre persoane și grupuri ce aparțin diferitor culturi,

contribuind la înțelegerea variabilității culturale, conștientizarea diferențelor și similitudinilor existente, facilitând acceptarea și preluarea unor elemente noi de cultură materială și spirituală.

Contactele culturale directe și constante, dar și promovarea comunicării interculturale au contribuit la remodelarea identității, dar nu au indus mereu evoluții identitare pozitive. Unul dintre cele mai frecvente re-

zultate a devenit aculturația care, în cadrul unei societăți multiculturale, determină reducerea diferențelor în defavoarea grupurilor minoritare [12, 2006, p. 26].

Pe această linie de idei, în prezentul studiu, vom defini conceptele de identitate, enculturalitate și aculturalitate, vom analiza probleme legate de modelarea identității culturale în procesul de aculturație, vom urmări procesul de aculturație în contextul șocului cultural.

**1. Conceptul de identitate.** Conceptul de identitate are o vechime mare în limbă, fiind moștenit din latinescul *identitas* „a fi același”. Datorită caracterului său polisemantic, a cunoscut multiple și controversate interpretări:

- În opinia antropologului Harald Haarmann, identitatea presupune recunoașterea personală de a fi unul și același zi de zi, trecând prin toate perioadele vieții, ceea ce înseamnă că omul are o idee despre el, însuși, și despre relațiile sale cu semenii lui, cu privire la trecut și viitor.

- Pentru filosofi, problema identității este una metafizică:

- potrivit lui J. Locke, identitatea de sine a omului nu este altceva decât viața continuă a trupului său, în care componentele sale materiale se schimbă neîncetat;

- G. W. F. Hegel vorbește despre identitatea omului cu sine, însuși, în altă existență;

- pentru Friedrich Wilhelm Nietzsche întrebarea fundamentală este cum devine omul ceea ce este;

- în modernitate, întrebarea fundamentală este identitatea eului [6, p. 22].

- În termeni juridici, construcția identității se întemeiază pe teoria generală a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, din care decurge dreptul fiecăruia la dezvoltarea sa fizică și intelectuală, la formarea personalității sale, cu respectarea opțiunilor sale culturale și religioase.

Pe parcursul evoluției sale, omul dintotdeauna a fost în căutarea propriei identități.

În opinia teoreticienilor, identitatea individuală definește persoana, îi oferă unicitate, deși este în continuă schimbare, reflectând experiențele de viață ale individului în mediul în care acesta se regăsește. Potrivit lui Iulian Boldea, identitatea individuală reprezintă modalitatea prin care un individ se definește pe sine, ea fiind compusă dintr-o sumă de valori, atent selectate, prin grila individuală, din setul de valori ale grupului din care subiectul face parte. Identitatea individuală se manifestă, mai ales, în interacțiunea cu alți indivizi din cadrul grupului socio-cultural sau din afara acestuia. Prin intermediul interacțiunii, al dialogului, subiectul cunoscător poate să conștientizeze indicii cu privire la similaritatea sau disimilaritatea valorilor și modelelor sale culturale cu cele ale altora, măsurând, fie și în mod empiric, raportul dintre identitate și alteritate [4, p. 22].

Totodată, omul este o ființă socială, ce nu poate rămâne de unul singur. El urmează să împărtășească și să respecte tradițiile și normele de conviețuire, stabilite de comunitate. În acest context vorbim despre constituirea unei identități colective, care definește grupul de persoane ce împărtășesc aceleași valori, simboluri, mituri, trăiesc aceleași emoții, au idealuri apropiate, tind să păstreze unicitatea grupului; fiecare, în parte, fiind unic în felul său.

Psihologul Erik Erikson, descriind procesul complex al identității și făcând trimitere la cele două componente ale acesteia - individuală și colectivă, semnaleză aportul semnificativ al dimensiunii culturale în evoluția acestora.

Definițiile propuse în continuare reflectă opinia cercetătorilor privind conceptul de identitate culturală:

- Potrivit lui Salánki Zoltán, identitatea culturală are la bază capitalul ideatic, adică capitalul uman a ști și capitalul simbolic a crede (esențial pentru identitatea culturală este capitalul simbolic, reprezentând valori,

atitudini, comportamente, credințe și simboluri, împărtășite de membrii colectivității [13, p. 115];

- Pentru Thomas Meyer, identitatea culturală reprezintă un „sentiment al apartenenței, rezultând din aderarea la un grup care împărtășește aceleași valori, tradiții, practici, orientări, simboluri și relatări”;

- După G. Mocan, identitatea culturală este „simțul sinelui” al unui individ, derivat din apartenența formală sau informală la grupuri care îi transmit și întipăresc cunoștințe, păreri, atitudini, valori, tradiții și moduri de viață [9, p. 11].

Așadar, identitatea reprezintă un proces complex, care include limba, religia, cultura etc., urmând a fi interpretată din perspectivă individuală și colectivă. Identitatea culturală este doar o componentă a conceptului de identitate, care dă valoare ființei umane. Potrivit lui Stelean-Ioan Boia, nevoia de identitate culturală este o condiție a echilibrului psihic uman; nevoia de alteritate, de raportare la altul, asigură însă o posibilitate a dialogului [3, p. 285]. Totuși, aculturația poate contribui nu doar la remodelarea identității culturale de origine, dar și la pierderea acestora.

**2. Aculturalitatea - modelator al identității culturale.** Actualmente, în contextul proceselor globaliste și integraționiste, avem posibilitatea de a călători pentru o perioadă mai lungă sau mai scurtă de timp, ne putem stabili cu traiul temporar sau permanent într-o țară sau alta, urmând să dialogăm cu purtători de diverse credințe, valori și tradiții, tinzând să devenim parte a acestor noi culturi. Pentru a ne regăsi în noua realitate culturală urmează să depășim procesul de adaptabilitate, care presupune trecerea prin enculturalitate și aculturalitate.

Enculturalitatea este un prim pas făcut în contextul unei noi culturi, indivizii tinzând să conștientizeze și să accepte valori, norme, obiceiuri etc., pentru a fi posibilă integrarea lor în viața comunității.

Un al doilea pas este aculturalitatea, un proces de învățare sau adaptare la o nouă cultură. Problema definirii acestui concept și a delimitării realității căreia i se poate aplica a devenit obiect de studiu al cercetătorilor începând cu anii 1935-1936. Inițial, acest termen a fost utilizat de antropologii americani pentru a desemna „un set de schimbări, ce au loc în procesul întâlnirii unor societăți cu tradiții culturale diferite” [7].

Deși, inițial, aculturalitatea a fost conceptualizată ca un proces unidimensional, unidirecțional și ireversibil de deplasare către noua cultură mainstream și departe de cultura etnică originală, un șir de studii efectuate în ultimii ani, susțin că aculturalitatea este un proces complex bidimensional, bidirecțional, în care asimilarea în cultura mainstream nu este singurul mod de aculturare. Cu alte cuvinte, echivalarea aculturației cu asimilarea este pur și simplu inexactă [1, p. 7].

Actualmente, în literatura de specialitate notăm mai multe definiții date aculturației:

Potrivit Enciclopediei Britanice, aculturalitatea desemnează nu doar transferul de artefacte, valori, obiceiuri, credințe de la un grup cultural la altul, dar și rezultatele acestor difuzări.

Dina Birman și Dorothy Addae susțin că aculturalitatea se referă la schimbarea culturală, care are loc ca urmare a contactului cu noua cultură. În sociologie, de exemplu, se referă la procesul prin care grupurile de imigranți sunt încorporate în societatea mai largă de-a lungul generațiilor; în psihologie, accentul este pus pe înțelegerea modurilor în care indivizii se schimbă ca urmare a contactului cultural [2, p. 122].

Aculturalitatea, afirmă Oana Neșțian Sandu și Romina Matei, descrie procesul schimbului bidirecțional, care are loc atunci când două grupuri etnoculturale se află în contact de durată unul cu celălalt; prin urmare, atât grupurile culturale dominante, cât și cele minoritare sunt influențate de



contactul intercultural și, în consecință, își modifică anumite aspecte ale culturii lor ca mod de adaptare [10, p. 14].

Prin urmare, aculturația reprezintă un proces lent de învățare și adaptare pe termen lung la o nouă cultură, ce implică remodelarea conștiinței (care poate include în sine toate formele de identitate), fiind în strânsă corelație cu atitudinea indivizilor față de propria cultură și valoare. Aceasta poate contribui la îmbogățirea propriei identități (individuale sau de grup) sau poate deveni o amenințare la adresa acesteia.

Aculturalitatea este un concept de bază al antropologiei contactelor culturale. Pe durata acestora o persoană se confruntă cu două probleme: dorința de a păstra identitatea culturală și nevoia de a se integra în noi realii. Bourhis, Moïse, Perreault și Senecal au propus cinci orientări de aculturație pe care le poate avea comunitatea majoritară față de anumite grupuri minoritare:

- Modelul interactiv de aculturație presupune că orientările de aculturație ale membrilor comunității majoritare pot influența orientările adoptate de membrii comunității minoritare.

- Orientarea asimilaționistă corespunde conceptului tradițional de „absorbție”, în care membrii comunității majoritare se așteaptă ca minoritarii să renunțe la identitatea lor culturală pentru a adopta cultura societății majoritare.

- Orientarea excluzionistă poate fi adoptată de membrii comunității majoritare care, pe de o parte sunt intoleranți cu minoritarii care își păstrează cultura de origine, dar nici nu sunt de acord ca aceștia să adopte caracteristicile culturale majoritare.

- Orientarea individualistă oferă posibilitate oamenilor să se definească pe ei, înșiși, și pe ceilalți, ca indivizi și nu ca aparținători la un grup sau altul.

- Marginalizarea este o strategie în care o persoană pierde identitatea cu propria cul-

tură și, în același timp, nu manifestă interes în dobândirea unei noi identități culturale [10, p. 14].

- Actualmente, în contextul proceselor integraționiste, orientarea individualistă este cea mai frecventă, rezultatul final fiind o identitate multiculturală. Procesul de negociere a identităților culturale multiple este complex și cu mai multe fațete. O revizuire atentă a lucrărilor timpurii dezvăluie că indivizii multiculturali vorbesc adesea despre multiplele lor atașamente culturale în moduri complicate, incluzând atât termeni pozitivi, cât și negativi [1, p. 13].

- Analizând atitudinile individului față de grupurile etnice cu care intră în contact, cercetătorii Bruce Philip Dohrenwend și Robert J. Smith, în studiul „Către o teorie a aculturației”, au descris patru posibile rezultate ale aculturației:

- alienarea (pierderea propriei culturi și lipsa de voință);

- reorientarea (tranziția către o nouă cultură și acceptarea acesteia);

- nativismul (întoarcerea la cultura autohtonă și practicarea vechilor tradiții);

- reconstituirea (dobândirea de noi idealuri și crearea unei culturi noi, inexistente) [15, p. 23].

Cel mai important obiectiv al procesului de aculturație este adaptarea pe termen lung la viața într-o cultură străină. În același timp, se disting:

- adaptarea psihologică – un ansamblu de efecte psihologice interne pozitive, ce permit persoanei să se simtă confortabil în noul mediu cultural;

- adaptarea economică – pătrunderea în esența realităților economice dominante în noua comunitate;

- adaptarea socioculturală – capacitatea de a naviga liber într-o nouă cultură și societate, a rezolva problemele socioculturale de zi cu zi [14, p. 104].

În procesul de adaptare psihologică, economică și socioculturală în țara gazdă

important este să fie depășite diferențele; similitudinile fiind esențiale și determinante. Este necesar să fie conștientizat faptul dacă noile realii corespund așteptărilor și necesităților individuale, dacă este posibil de a începe o nouă viață în acest nou context.

**3. Șocul cultural vs Stresul de aculturație.** Atunci când suntem în mediul nostru cultural, alături de oamenii ce împărtășesc aceleași valori, tradiții, religii, ne simțim în siguranță, suntem liberi și încrezuți. Detașându-ne de cultura de origine, devenim panicați, dezorientați și nesiguri. Această stare, de regulă, provoacă șocul cultural, definit drept consecință a tensiunii și a anxietății, rezultate din contactul persoanei cu o nouă cultură și a sentimentelor de singurătate, confuzie și neputință, cauzate de pierderea indiciilor culturale obișnuite și a regulilor sociale [11, p. 56].

Șocul cultural nu are doar consecințe negative, susține Ikonnikova N. K. [8, p. 56]. Cercetătorii moderni consideră că acesta este un răspuns normal al omului la nevoia de adaptare la noile condiții. Totuși, procesul de adaptare poate fi unul dificil, greu de depășit. Acest fapt i-a îndemnat pe oamenii de știință de la începutul anilor '90 să utilizeze conceptul de stres de aculturație, o reacție patologică de „dor de acasă” (Homesickness), care reprezintă, în fapt, un eșec de adaptare, generat de incapacitatea de acordare la o altă cultură, și se datorează unei stări psihice interne, care interferează și blochează posibilitatea ajustării [5, p. 16].

Referindu-ne la Republica Moldova, semnalăm prezența stresului de aculturație la studenții străini, care își fac studiile în țara noastră. Aceștia au mai puține șanse de a a-și contacta prietenii și familia, nu cunosc limba, religia, nu conștientizează specificul cultural etc. Toate acestea îi fac să fie nostalgici, nesiguri și solitari. În acest context, pentru această categorie de cetățeni străini, care trece printr-o perioadă de tranziție și acomodare la o nouă cultură, sunt utile discuțiile formale și informale în vederea interacțiunii cu noua cultură și ajustarea la realitățile existente. Pentru a depăși stresul de aculturație trebuie redusă distanța interculturală dintre persoane de diferite culturi și stabilit un dialog intercultural.

Așadar, identitatea reprezintă un proces complex, care include limba, religia, cultura etc. și urmează a fi interpretată din perspectivă individuală sau colectivă. Identitatea culturală este doar o componentă a conceptului de identitate, care dă valoare ființei umane. Din această perspectivă, nevoia de identitate culturală este o condiție a echilibrului psihic uman; nevoia de alteritate asigurând o posibilitate a dialogului. Respectiv, aculturația poate contribui nu doar la remodelarea identității culturale de origine, dar și la pierderea acesteia. Stresul de aculturație, o reacție patologică de „dor de acasă”, reprezintă, în fapt, un eșec de adaptare, generat de incapacitatea de acordare la o altă cultură, și se datorează unei stări psihice interne, care interferează și blochează posibilitatea ajustării.

## BIBLIOGRAFIE

1. Benet-Martínez, V., Multicultural Identity: What It Is and Why It Matters. [https://www.researchgate.net/publication/232460772\\_Multicultural\\_Identity\\_What\\_It\\_Is\\_and\\_Why\\_It\\_Matters](https://www.researchgate.net/publication/232460772_Multicultural_Identity_What_It_Is_and_Why_It_Matters)
2. Birman, Dina; Addae, Dorothy, Acculturation In book: Transitions: The development of children of immigration, Chapter 6, Publisher: New York University Press Editors: C. Suarez-Orozco, Amy Marks, Mona Abo-Zena. [https://www.researchgate.net/publication/281451003\\_Acculturation](https://www.researchgate.net/publication/281451003_Acculturation)

3. Boia, S., Identitate și alteritate etnică și confesională în spațiul arădean interbelic. *Analele Banatului*, volumul XXV, 2017, p. 280-286.
4. Boldea, I., Memorie, identitate și comunicare interculturală, în *The Proceedings of the International Conference „Communication, Context, Interdisciplinarity*, Târgu-Mureș, 2012, p. 17-26.
5. Borosanu, A., Aspecte antropologice ale unor repere bio-culturale în perioada de tranziție socio-economică în satul românesc; influențe ale modelelor culturale vest-europene. [http://www.cesindcultura.acad.ro/images/fisiere/rezultate/postdoc/rapoarte%20finale%20de%20cercetare%20stiintifica%20ale%20cercetatorilor%20postdoctorat/lucrari/Borosanu\\_Adriana.pdf](http://www.cesindcultura.acad.ro/images/fisiere/rezultate/postdoc/rapoarte%20finale%20de%20cercetare%20stiintifica%20ale%20cercetatorilor%20postdoctorat/lucrari/Borosanu_Adriana.pdf)
6. Bujalos, István, Istoria identității moderne, în *Identitate europeană, națională și regională: teorie și practică*, Oradea, Editura Partium, 2011, p. 19-29.
7. Cobianu-Băcanu, M. Aculturația: semnificații, caracteristici, procese. <https://ziarulnatiunea.ro/2012/01/04/aculturația-semnificatii-caracteristici-procese/>
8. Ikonnikova, N. K., Mecanisme ale percepției interculturale. *Revista Studii sociologice*, Chișinău, 1995, nr. 11, p. 51-57.
9. Mocan, G., Problematika identității în comunicarea interculturală.
10. Neșțian Sandu Oana; Matei, Romina, Ghid de interculturalitate în contextul Serviciului European de Voluntariat. <https://www.intercultural.ro/wp-content/uploads/2020/05/Ghid-de-interculturalitate-in-contextul-SEV.pdf>
11. Oberg, K. Culture shock: Adjustments to new cultural environments. *Practical Anthropology*, 4, 1960, p. 177-182.
12. Pallly, F., Despre cultură. De la identitate culturală la multiculturalitate, în *Acta Musei Maramorosiensis. Anuarul Muzeului Maramureșan din Sighetul Marmației*, volumul V, 2006, p. 20-34.
13. Zoltán, S., Perspective ale spațiului rural mocian prin prisma reperelor identitare, în *Analele Institutului de Istorie „G. Bariț” din Cluj-Napoca, Series Humanistica*, tomul III, 2005, p. 109–126.
14. Белая, Е. Н., Теория и практика межкультурной коммуникации. Учебное пособие, Москва, Изд-во ФОРУМ, 2011.
15. Гузикова, М. О., Основы теории межкультурной коммуникации, Екатеринбург, Изд-во Урал. ун-та, 2015.

**Prezentat: 20 mai 2022**

**E-mail: stela.spinu@mail.ru**

# ***Societatea civilă și statul de drept***



# DREPTURILE OMULUI PE INTERNET: CORELAȚIA ȘI INTERDEPENDENȚA DINTRE DREPTURILE OFFLINE ȘI CELE ONLINE

## HUMAN RIGHTS ON THE INTERNET: THE CORRELATION AND INTERDEPENDENCE BETWEEN OFFLINE AND ONLINE RIGHTS

DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2\(114\).03](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2(114).03)

CZU: 342.7:004.738.5

**Andrei SMOCHINĂ,**  
*doctor habilitat, profesor universitar,*  
*Academia de Administrare Publică,*

**Alexandru ȚĂRNĂ,**  
*doctorand,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*The idea of the article is that, in general, digitalization does not create new human rights of a fundamentally different legal nature. It only actualizes or smooth certain aspects of long-recognized rights, transfers their operation into the virtual space, creates new opportunities for their realization and generates new threats to them. Ensuring human rights in modern conditions involves the search for adequate legal solutions, taking into account the opportunities and limitations generated by digital technologies.*

*The world process of digitalization substantially affects virtually all social relationships, the fact that requires reassessment of many basic legal concepts. Among them are human rights, especially on the Internet. It is now increasingly asserted that technological innovations result in the emergence of new digital rights being that fundamentally differ from conventional rights and form a new generation of human rights.*

**Keywords:** *human rights, generation of human rights, digitalization, digital rights, freedom of expression, freedom of information, right to communicate, Internet access right.*

### REZUMAT

*Ideea de bază a articolului este că, în general, digitalizarea nu dă naștere la noi drepturi ale omului de natură juridică fundamental diferită. Actualizează sau nivelează doar anumite aspecte ale drepturilor recunoscute demult, le transferă aplicabilitatea în spațiul virtual, creează noi oportunități pentru implementarea lor și le creează noi amenințări. Asigurarea drepturilor omului în condiții contemporane presupune căutarea unor soluții juridice adecvate, luând în considerare oportunitățile și limitările generate de tehnologii digitale.*

*Procesele globale de digitalizare afectează semnificativ aproape toate relațiile sociale, ceea ce necesită o regândire a multor concepte juridice de bază. Unul dintre ele este drepturile omului. Astăzi, se susține din ce în ce mai mult că inovația tehnologică conduce la apariția unor noi drepturi digitale ale omului, care sunt fundamental diferite de drepturile tradiționale și formează o nouă generație de drepturi ale omului.*

**Cuvinte-cheie:** *drepturile omului, generație de drepturi ale omului, digitalizare, drepturi digitale, libertatea de expresie, libertatea informației, dreptul de a comunica, dreptul de acces la Internet.*

**PRELIMINARIIL.** Procesele contemporane de informatizare și digitalizare afectează toate relațiile sociale, în multe feluri, schimbă însăși caracterul interacțiunii sociale, transferând componentele sale semnificative în planul virtual. Și acest lucru, la rândul său, necesită o reconceptualizare, o regândire a teoriilor și conceptelor juridice tradiționale, cu ajutorul cărora sunt descrise diferite interacțiuni sociale.

Unul dintre aceste concepte sunt drepturile omului, care fixează pretențiile sale de bază față de alte persoane, stat și societate. Astăzi se pretinde că inovațiile tehnologice provoacă necesitatea de reinterpretare a drepturilor tradiționale ale omului, dar totodată, generează și apariția noilor lor categorii, care pot fi definite drept generația sui generis de drepturi digitale [4, p. 226].

**NECESITATEA DEMERSULUI ȘTIINȚIFIC PRIVIND DREPTURILE OMULUI PE INTERNET.** Cu toate acestea, apar probleme teoretice semnificative chiar și cu numele acestor noi drepturi. În literatura din Republica Moldova ele sunt denumite de obicei informaționale, digitale, virtuale, în literatura engleză se operează cu sintagma drepturile digitale [4, pp. 223-250], drepturile Internet [22, pp. 10-42], dreptul de a comunica [14], libertatea de conectare cu orice persoană, oricând, oriunde, în orice scop (freedom to connect – to anyone, anytime, anywhere, for anything) [5, pp. 17-18]. Uneori acești termeni sunt folosiți ca sinonime, uneori este subliniată o anu-

mită specificitate a drepturilor desemnate de aceștia.

Niciunul dintre acești termeni nu poate fi considerat perfect. Drepturile de informare sau comunicare, care implică libertatea de a primi și disemina informații, de a participa la procesele de comunicare și de a proteja datele cu caracter personal, nu sunt neapărat asociate cu utilizarea tehnologiilor contemporane, sunt implementate atât offline, cât și online, nu este o coincidență faptul că lupta pentru recunoașterea lor internațională a început chiar înainte de era internetului. Termenul „drepturi virtuale” are o conotație suplimentară care indică natura lor aparent ne-realistă, care cu greu am putea considera-o utilă pentru procesul de asigurare a drepturilor corespunzătoare.

Drepturile de internet sau drepturile de rețea presupun existența unui acces la Internet și desfășurarea diferitor tipuri de activități în acesta. Dar tehnologiile digitale moderne nu se mai limitează la internet. Cercetătorii confirmă un drept mai general de a beneficia de cunoștințe avansate în știință și tehnologie (right to benefit from advanced in science and technology) [4, pp. 238-241].

Prin urmare, termenul „drepturi digitale” pare a fi cel mai potrivit.

Aceasta cu atât mai mult, cu cât conceptul de „drepturi digitale” a fost pe larg acceptat și în literatura străină, înglobând, într-un sens mai larg, drepturile omului asociate cu utilizarea tehnologiilor digitale moderne și funcționarea în mediul digital.

### GENERALITĂȚI PRIVIND DEZVOLTA- REA DREPTULUI PE INTERNET.

Cele mai recunoscute dintre aceste drepturi astăzi sunt dreptul de acces la Internet (Internet access right), dreptul de a proteja datele cu caracter personal și dreptul de a fi uitat (right to be forgotten), altfel denumit uneori și drept de ștergere (right to erasure), deși acesta din urmă are, poate, o accepție mai largă de abordare.

Să încercăm să identificăm caracteristicile acestor drepturi, să determinăm relația lor cu drepturile omului „tradiționale” și să evaluăm astfel justificarea afirmațiilor cu privire la apariția unei noi generații de drepturi ale omului în era digitală.

Generații de drepturi ale omului. Clasificarea drepturilor omului în funcție de așa-numitele generații, propus în anii 70 ai sec. XX de către savantul K. Vasak [48, pp. 28-29, 32], în ciuda criticilor sale serioase și catalogată drept una eronată din punct de vedere istoric, inutilă din punct de vedere analitic și incorectă din punct de vedere conceptual [19, p. 62], rămâne probabil una dintre cele mai populare astăzi. Ea se remarcă prin faptul că se bazează pe specificul conținutului diferitelor drepturi ale omului. Savantul ceh a legat-o de cele trei idealuri ale Revoluției Franceze - libertate, egalitate și fraternitate [49, pp. 837, 839].

În acest sens, se susține că clasificarea drepturilor omului pe generații nu contribuie la o mai bună înțelegere a naturii și esenței lor juridice [24, p. 45]. În același timp, savantul F. Pocar subliniază că drepturile diferitelor generații, care sunt unificate în natură, implică diferite obligații care asigură implementarea și protecția acestora [24, pp. 47-48].

O astfel de înțelegere a drepturilor omului este incompatibilă cu clasificarea lor pe generații [50, p. 211]. Susținătorii unei versiuni mai delicate a negării sale fac apel la abandonarea mențiunii „generațiilor” drepturilor omului și vorbesc despre diferite pe-

rioade sau etape succesive în dezvoltarea recunoașterii legale a drepturilor omului și a gradului de protecție oferit lor de către dreptul național și internațional [24, p. 47].

Evident, numărul acestor etape (sau „generații”, dacă e să utilizăm în continuare ceea ce este deja bine stabilit în terminologia propusă de K. Vasak) poate fi arbitrar de mare și, în același timp, afirmația potrivit căreia unele drepturi care au primit recunoaștere ca drepturi ale omului formează noua lor generație își pierde orice sens, deoarece toate drepturile omului sunt „indivizibile și interdependente” și sunt de aceeași natură și semnificație.

Având în vedere obiectivele cercetării științifice de față, nu vom excela în a veni cu idei și explicații cu referire la conținutul drepturilor și libertăților fundamentale „clasice”. Vom trece direct la abordarea problematicii drepturilor digitale.

Dacă reieșim din specificul esențial al drepturilor omului din diferite generații, indicat mai sus, atunci justificarea apariției unei noi generații presupune dezvoltarea și cristalizarea, ca urmare a dezvoltării organizării sociale a unor drepturi ale omului ce posedă o natură juridică fundamental diferită în comparație cu drepturile primei și celei de-a doua generații de drepturi. Drepturile digitale, formate ca urmare a așa-numitei a patra revoluții industriale, care a schimbat radical natura multor relații sociale, s-ar părea că își pot revendica exact acest statut. Pentru a confirma sau infirma această ipoteză, este necesar să le analizăm geneza, natura lor, pretențiile de consacrare și asigurare, precum și modalitățile disponibile de a le proteja.

Dreptul de a accesa Internetul. Dreptul de a accesa Internetul este unul de bază pe motiv că toate alte drepturi digitale sunt derivate din utilizarea Internetului. Din punct de vedere genetic, dreptul de acces la Internet derivă din două drepturi strâns legate de prima generație - libertatea de

exprimare și dreptul la informație [22, pp. 10-42] și poate fi văzut în general ca un mijloc de realizare a acestora [9, art. 19]. În mai multe instrumente internaționale dedicate asigurării libertății informației, a libertății de exprimare și a libertății de comunicare, a fost subliniată importanța mijloacelor și instrumentelor pentru punerea lor în aplicare și chiar s-au făcut recomandări pentru a recunoaște „dreptul publicului, grupurilor etnice și sociale și indivizilor de a avea acces la sursele de informații și să participe activ la procesul de comunicare” [46, p. 71].

Cu toate acestea, această inițiativă nu a fost dezvoltată [16, pp. 293-300], în special datorită faptului că „și-a asumat obligațiile internaționale de a furniza mijloace de comunicare pentru oameni, inclusiv din țările lumii a treia și care nu aveau nici resurse, nici voință de a le sprijini sau a le subvenționa” [22, p. 19].

Recunoașterea și aplicarea dreptului la informație în toate aspectele sale (libertatea de a căuta, primi, transmite, produce și disemina informații) nu au ajuns niciodată la punctul de a impune statelor obligații pozitive de a oferi oamenilor mijloace de comunicare și transmitere de informații [22, p. 41], adică dreptul la informație a rămas întotdeauna în cadrul primei generații de drepturi.

Dreptul la comunicare, de cele mai dese ori, este privit ca un precursor direct al dreptului de acces la Internet. Însă, potrivit experților, mișcarea de recunoaștere a dreptului la comunicare a eșuat, deoarece susținătorii săi nu au reușit să găsească o modalitate de a transforma libertatea de exprimare într-un drept „pozitiv” care ar impune statelor obligații de „a furniza instrumente ce ar asigura exprimarea publică a opiniilor” [22, p. 19]. Cercetătorii consideră că anume ideea libertății și accesibilității mijloacelor, ce asigură comunicarea în masă și de transfer de informații este „sursa intelectuală” a dreptului de acces la Internet [22,

p. 30], adică ei subliniază apartenența sa la drepturile atât ale primei generații, cât și celei de-a doua generații.

Recunoașterea internațională a dreptului de acces la Internet în doctrina străină este legată de Raportul raportorului special privind promovarea și protecția dreptului la libertatea de opinii și exprimarea lor liberă - Frank La Rue din 16 mai 2011 (A/HRC/17/27), care a fost înaintată Consiliului ONU pentru Drepturile Omului în conformitate cu Rezoluția sa 7/36 din 28 martie 2008, prin care i s-a cerut „să continue în a-și exprima opiniile cu privire la beneficiile și provocările noilor tehnologii ale informației și comunicațiilor, inclusiv Internetul și comunicațiile mobile” (paragraful 4 (f)).

Cu toate acestea, ar fi incorect de afirmat că acest raport este o dovadă a „recunoașterii internaționale clare a drepturilor la Internet” [22, p. 13] că implică necesitatea „recunoașterii accesului la Internet ca drept al omului” [22, p. 12] și că ONU a recunoscut „dreptul de a accesa internetul ca un drept uman inalienabil” [53, p. 44], în primul rând, în legătură cu caracterul pur de recomandare al acestui document și, în al doilea rând, pe baza conținutului său, care folosește un limbaj foarte precaut, care nu oferă motive pentru astfel de concluzii îndrăznețe și chiar moderne. În același timp, acest raport este interesant prin faptul că prezintă și sistematizează diferite aspecte ale asigurării accesului la Internet.

Este foarte indicativ faptul că Internetul este considerat în Raport ca un „mijloc cheie” de realizare a libertății de exprimare, garantat de art. 19 din Declarația Universală a Drepturilor Omului (§. 20), care „a fost elaborată în așa fel încât să cuprindă și să țină seama de evoluțiile tehnologice viitoare”, în legătură cu care „principiile dreptului internațional al drepturilor omului rămân relevante și astăzi și sunt la fel de aplicabile noilor tehnologii de comunicare, cum ar fi Internetul” (§. 21).



În ceea ce privește drepturile primei generații (libertatea conținutului pe Internet), raportul identifică următoarele obligații negative ale statelor: inadmisibilitatea blocării sau filtrării arbitrare a conținutului care face imposibilă primirea și diseminarea informațiilor pe Internet (§§.29-32, 70-71), precum și refuzul accesului la Internet (deconectarea de la Internet), inclusiv în caz de încălcare a drepturilor de proprietate intelectuală ((§§. 49-50, 78-79); interzicerea încălcării nejustificate a confidențialității activităților pe Internet (inclusiv controlul corespondenței și a altor mesaje) și incriminarea exprimării legale a opiniilor pe Internet (urmărirea persoanelor care caută, primesc și transmit în mod confidențial informații prin Internet, reținerea acestora, arestul, alte forme de hărțuire și intimidare) - §§. 53-55, 57, 33-37, 72-73.

Printre obligațiile pozitive ale statelor derivate din conținutul Raportului, se pot include: combaterea atacurilor cibernetice, adică asigurarea protecției împotriva intrării neautorizate în conturi și rețele de calculatoare (identificarea vinovaților și aducerea lor în fața justiției, luarea măsurilor preventive) - §§. 51-52, 80-81 63; protecția datelor cu caracter personal (§§. 56, 58, 82-83); reglementarea activităților corporațiilor private - intermediari care asigură comunicarea pe internet (postarea, transmiterea, indexarea conținutului și furnizarea accesului la acesta), inclusiv responsabilitatea acestora pentru postarea conținutului utilizator ilegal (§§. 38-48, 74-77).

Raportul a atras atenția asupra faptului că toate standardele internaționale existente în domeniul asigurării drepturilor omului din prima generație ar trebui să rămână linii directe pentru determinarea admisibilității anumitor restricții privind libertatea de exprimare și libertatea informației pe Internet (§. 23). În primul rând, acestea sunt cerințele pentru legalita-

te (certitudine juridică) și proporționalitate. În Raport a fost reproduse aceste adevăruri, stabilite în practica judiciară internă și internațională (§§. 24-26, 59, 69, 84), și a fost subliniată o anumită specificitate a aplicării lor în raport cu informațiile difuzate pe internet (§. 27).

Este ușor observabil că toate aceste aspecte ale accesului la Internet, de fapt, prezintă în sine asigurarea de garanții legale pentru exercitarea libertății de informare și exprimare pe Internet, dreptul la respectarea vieții private și a altor drepturi ale omului din prima generație. Raportul a subliniat în mod specific faptul că Internetul contribuie la realizarea unei game de drepturi ale omului (§. 22). Ulterior, această idee a fost exprimată într-o cerință generală: toate drepturile pe care le are o persoană într-un mediu offline trebuie protejate și într-un mediu online [36, p. 1; 37, p.3; 2].

Acesta este și punctul de plecare pentru sistemul european de protecție a drepturilor omului. Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind libertatea Internetului din 13 aprilie 2016 Rec (2016) 5 [33] notează că Convenția privind drepturile omului și libertățile fundamentale funcționează atât offline, cât și online, iar statelor membre ale Consiliului Europei li se încredințează obligații negative și pozitive de a respecta, proteja și a promova drepturile omului și libertățile fundamentale pe Internet (pct. 1).

Prin libertatea Internetului, Recomandarea se referă la implementarea pe Internet a drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în conformitate cu Convenția și Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice. Statele membre ale Consiliului Europei ar trebui să se asigure că prevederile Convenției și alte standarde ale drepturilor omului ale Consiliului Europei sunt puse în aplicare pe Internet (pct. 2).

De fapt, această recomandare conține indicatori care ar trebui utilizați pentru a

evalua implementarea pe Internet și în legătură cu Internet a libertății de exprimare, libertatea de întrunire și asociere, dreptul la respectarea vieții private și dreptul la remedii efective garantate prin Convenție. Aceste deziderate sunt apărute și implementate și în practica Curții Europene a Drepturilor Omului [11; 12; 20, pp. 71-93].

Totodată, în Raportul raportorului special privind promovarea și protecția dreptului la libertatea de opinie și de exprimare, Frank La Rue, din 16 mai 2011, este evidențiat rolul deosebit al Internetului (în comparație cu alte mijloace de comunicare), care fiind un mijloc interactiv, schimbă cardinal procesele de producție și schimb de informații, implicând în proces mase imense de oameni (§. 19), asigurând transparența administrației și participării cetățenilor la crearea unei societăți democratice (§. 2). Internetul nu numai că extinde semnificativ oportunitățile pentru exprimarea liberă a opiniilor, dar servește ca un „catalizator” al altor drepturi ale omului, promovează dezvoltarea economică, socială și politică, precum și dezvoltarea umanității în ansamblu (§. 67).

În acest sens, Raportul a recomandat statelor să adopte strategii concrete și eficiente pentru a furniza infrastructura necesară accesului la Internet, pentru a permite tuturor categoriilor sociale să îl utilizeze în mod activ și ieftin (§§. 66, 85). În acest scop, țările dezvoltate ar trebui să faciliteze transferul de tehnologii respective către țările în curs de dezvoltare (§. 86). O atenție deosebită ar trebui acordată asigurării accesului la Internet pentru persoanele cu dezabilități, reprezentanții minorităților lingvistice și a altor minorități (§§. 61, 87). Statele sunt încurajate să includă formarea pe Internet în programa școlară și să dezvolte programe educaționale similare în afara școlii (§. 88). Orientarea statelor spre îndeplinirea acestor obligații ar permite să vorbim despre accesul la Internet ca un drept al omului

de a doua generație. Cu toate acestea, ele sunt formulate într-un mod foarte general și destul de vag pentru a declara fără echivoc recunoașterea juridică internațională a unui astfel de drept.

În special, raportul a menționat că este imposibil să se asigure imediat acces universal și omniprezent la Internet (§. 66).

În rapoartele ulterioare ale Raportorului special în ceea ce privește promovarea și protecția dreptului la libertatea de opinie și de exprimare, aceste abordări pentru asigurarea libertății de acces la Internet au fost confirmate și dezvoltate [28, 29, 30, 31, 32, 13].

Unele elemente de securizare a accesului la Internet ca drept de a doua generație pot fi găsite în Rezoluția adoptată de Adunarea Generală a ONU din 25 septembrie 2015 nr. A/RES/70/1 „Transformarea lumii noastre: Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă” [35], în care obiectivul de dezvoltare durabilă nr.9 „Edificarea unei infrastructuri durabile, promovarea industrializării și inovării incluzive și durabile”, în special, propune „extinderea semnificativă a accesului la tehnologiile informației și comunicațiilor și depunerea eforturilor de a oferi acces universal și accesibil la Internet pentru țările mai puțin dezvoltate până în anul 2020” (§. 9 c).

Adevărul este că dreptul la acces la Internet nu a fost recunoscut fără echivoc la nivel național. Exemple de astfel de recunoaștere citate în instrumentele internaționale (§. 65 din Raportul Raportorului special privind promovarea și protecția dreptului la libertatea de opinie și de exprimare Frank La Rue din 16 mai 2011) și lucrările doctrinare [52, p. 81; 26, pp. 130-131], în primul rând, sunt foarte puține și în al doilea rând, interpretarea lor nu este întotdeauna univocă. Să examinăm unele dintre ele, relevante cercetării noastre.

Constituția Greciei (în redacția din 27 mai 2008) [42] prevede că toate persoa-

nele au dreptul de a participa la societatea informațională. Iar facilitarea accesului la informațiile transmise în formă electronică, precum și producerea, schimbul și distribuția acestora este recunoscută ca o datorie a statului, care este pusă în aplicare cu respectarea garanțiilor drepturilor la inviolabilitatea domiciliului, corespondenței, respectului pentru viața privată și cea de familie și protecția datelor cu caracter personal (p. 2, art. 5 A). Evident, această formulare nu implică fără echivoc dreptul de a accesa Internetul în contextul nici primei și nici celei de-a doua generații.

Constituția Nepalului din 2015 [21] în art. 19 consacră dreptul la comunicare, al cărui conținut se reduce la interdicții (desigur, cu o serie de rezerve și restricții permise): cenzură preliminară a informațiilor diseminate în diferite moduri - în tipar, prin radiodifuziune și televiziune etc., inclusiv publicații electronice (partea 1); închiderea, arestul sau anularea înregistrării oricărui suport media, inclusiv digital și electronic (partea 2); închiderea oricărui mijloc de comunicare, inclusiv presa, electronica și telefonia (partea 3). Cu alte cuvinte, vorbim aici mai mult despre restricții decât despre garanții.

Consiliul constituțional francez, printr-o decizie din 10 iunie 2009 [8], a menționat că Declarația drepturilor omului și cetățeanului din 1789 proclamă fluxul liber de idei și opinii drept unul dintre cele mai valoroase drepturi ale omului; aceasta înseamnă că fiecare cetățean poate vorbi, scrie și publica în mod liber, purtând responsabilitatea doar pentru abuzul acestei libertăți în cazurile prevăzute de lege; la etapa actuală de dezvoltare a mijloacelor de comunicare și luând în considerare dezvoltarea generală a serviciilor publice de comunicare online și importanța acestora pentru participarea la procesele democratice și exprimarea ideilor și opiniilor, acest drept presupune libertatea de acces la astfel de servicii (pct. 12).

Consiliul constituțional a luat această

decizie în timp ce examina un proiect de lege care prevedea posibilitatea suspendării accesului la Internet al persoanelor care încalcă în mod repetat drepturile de proprietate intelectuală prin distribuirea de copii ilegale ale obiectelor protejate prin drepturi de autor pe Internet. Astfel, de fapt, Consiliul constituțional a recunoscut accesul la Internet ca una dintre modalitățile necesare pentru a realiza libertatea de exprimare în condiții moderne (și anume în contextul drepturilor de primă generație - interzicerea privării nejustificate a accesului la Internet).

Anumite elemente de recunoaștere a accesului la Internet ca drept de a doua generație sunt stabilite în Legea estonă privind informațiile publice din 15 noiembrie 2000 [27]. Paragraful 33 „Accesul la rețeaua de transmitere a datelor” prevede că tuturor persoanelor ar trebui să li se ofere posibilitatea de a avea acces liber la informații publice prin Internet în bibliotecile publice, în conformitate cu procedura prevăzută în Legea bibliotecilor publice. Cu toate acestea, este indicativ faptul că această prevedere este inclusă în legea informațiilor și are un caracter limitat - nu este o obligație de a oferi acces la Internet în general, ci doar anumite garanții ale posibilității de a obține informații publice folosind Internetul.

Per ansamblu, nu există încă motive pentru a vorbi despre o tendință de recunoaștere constituțională a accesului la Internet ca drept independent al omului, mai degrabă decât o „anexă” la dreptul la informație.

Astfel, dreptul de acces la Internet este consacrat doar în Constituția portugheză (în redacția din 2008) [6]. Capitolul 6, art. 35 „Utilizarea tehnologiilor informaționale” stipulează că „tuturor li se garantează accesul liber la rețelele publice de informații”. În același timp, Constituția separat garantează libertatea de exprimare și libertatea informației, precum și libertatea presei și a altor mijloace de informare mass media

(art. 37-39). În majoritatea celor mai recente acte și decizii constituționale ale organelor de control constituțional, accesul la Internet este considerat tocmai ca un element al libertății de exprimare și libertății informației, o condiție necesară pentru punerea lor în aplicare (precum și a altor drepturi ale omului).

Justificarea dreptului de acces la Internet rămâne o problemă controversată și la nivel doctrinar. Cercetătorii observă că accesul la Internet nu poate fi privit ca un drept natural universal care aparține tuturor oamenilor datorită naturii lor. Natura umană nu implică accesul la Internet, oamenii au trăit fără el de secole fără a le afecta natura și, eventual, se vor lipsi de el în viitor în eventualitatea în care vor apărea noi tehnologii mai eficiente pentru a înlocui Internetul [44, pp. 6-8].

Cu toate acestea, alți cercetători nu cred că această analogie este corectă: „Posibilitățile oferite de Internet îl fac nu doar un instrument. Este un sistem fundamental care servește ca drum pentru călătoriile noastre, mai degrabă decât ca un cal pe care călătorim [40]. În acest context, dreptul de acces la Internet poate fi asemănat atât cu libertatea de circulație (prima generație), cât și cu obligația statului de a crea și menține o infrastructură adecvată (a doua generație).

Dreptul de a accesa Internetul în forma sa cea mai generală poate fi definit drept dreptul de a se conecta liber la Internet [22, p. 15] și de a desfășura diverse activități în cadrul acestuia. Acesta cuprinde un conținut care, prin natura sa juridică, se referă atât la prima, cât și la a doua generație a drepturilor omului. Revendicările în temeiul drepturilor primei generații sunt reduse la libertatea fără orice fel de imixtiune din partea statului și a persoanelor private cu referire la accesul la Internet în general și la orice resurse de Internet și utilizarea acestora (primirea și diseminarea informațiilor,

stabilirea și menținerea comunicării etc.).

Aceste acțiuni pot fi considerate ca fiind una dintre noile manifestări ale libertății individuale - libertatea de acces la mediul virtual (spațiul digital) și activitatea în acesta. În același timp, așa cum s-a menționat deja, libertatea de funcționare în spațiul Internet nu este un nou drept uman independent, ci reprezintă punerea în aplicare a drepturilor tradiționale în condiții noi (virtuale, digitale). Din punct de vedere legal, reglementarea și protecția acestora nu conține nimic nou, cu excepția („doar”) a necesității de a lua în considerare limitările tehnologice impuse de mediul digital.

În calitate de un drept absolut nou poate fi considerat doar dreptul la accesul la Internet. Ca un drept de primă generație, el implică obligații negative ale statului de a nu interzice sau restricționa accesul la Internet (sau la resurse individuale de internet) și obligațiile sale pozitive de a stabili reglementări legale privind accesului la Internet, inclusiv restricțiile admisibile, și de a oferi protecție împotriva restricțiilor ilegale, inclusiv din partea persoanelor fizice.

Îndrăznim să afirmăm că, considerarea accesului la Internet ca un drept independent al omului sau catalogarea lui drept un aspect și o condiție pentru realizarea altor drepturi, în primul rând fiind vorba de libertatea de exprimare și libertatea informației, libertatea de întrunire și asociere, nu este atât de principial, într-o abordare mai fundamentală. Acest lucru este analog cu dezbaterile despre dacă libertatea mass-media este un drept autonom sau un element al libertății de exprimare și libertății informației. În termeni practici, înțelegerea fenomenului libertății de acces la Internet ca un aspect al libertății de exprimare și a libertății de informații (sau a altor drepturi ale omului) este mai oportună, deoarece în acest caz este mai evidentă oportunitatea de a extrapola asupra acestor raporturi juridice practicile și doctrina în abordările

existente, cristalizate de decenii [7; 47] sau necesitatea de a le supune unor modificări [15, pp. 94-117].

Ținem să menționăm că unul din adepții de vază ai principiului includerii dreptului la accesul la Internet în sistemul vechilor concepții de drept, cu dezvoltarea ulterioară a teoriilor ce ar arăta specificul utilizării Internetului ca un drept fundamental, a fost cunoscutul judecător al Curții Supreme din SUA - Antonin Scalia, care a insistat în repetate rânduri asupra utilizării categoriilor juridice tradiționale atunci când apar litigii sau nevoia de control de constituționalitate a cazurilor legate de noile tehnologii.

Cu referire la abordarea doctrinară privind necesitatea de a supune unor modificări-limitări dreptul de acces la Internet, de cele mai dese ori, se observă necesitatea unei anumite ajustări a testului tradițional de proporționalitate utilizat pentru a determina admisibilitatea restricțiilor privind drepturile omului în soluționarea cauzelor legate de Internet.

Considerăm că, recunoașterea dreptului de acces la Internet în calitatea de drept de a doua generație va permite ca de acest drept să beneficieze un număr mult mai mare de persoane. Cu toate că și această abordare nu este lipsită de vicii teoretico-practice. Spre exemplu, putem identifica anumite probleme în aplicarea respectivului drept, având în vedere faptul că accesul la Internet, de regulă, este asigurat de persoane de drept privat (companii), desigur, contracost, deoarece pentru ei activitatea corespunzătoare este comercială. Aceste probleme sunt în general depășibile. În primul rând, asigurarea capacităților tehnice și financiare de acces la Internet nu poate fi necondiționată, ca și de fapt, orice serviciu social. Accesul gratuit la Internet va fi oferit persoanelor care nu pot să și-l asigure pe cont propriu (din cauza condițiunii materiale precare), în anumite limite (viteză, perioadă de utilizare etc.).

Cea mai evidentă modalitate (prin analogie cu alte servicii sociale) de a oferi acces la Internet este de a oferi subvenții pentru plata serviciilor furnizorilor de Internet sau de a organiza puncte publice de acces gratuit la Internet. O combinație a acestor metode este posibilă și chiar de dorit. În ceea ce privește furnizarea de echipamente necesare accesului la Internet (computere etc.), atunci, dacă facem o analogie cu dispozitivele tehnice care permit utilizarea mijloacelor de informare (televizoare, aparate de radio), este evident că atare pretenții nu pot fi satisfăcute de stat. Cu toate acestea, luând în considerare importanța crescândă a Internetului pentru realizarea unei game întregi de drepturi ale omului (și nu doar dreptul de a accesa informații), poate apărea și opțiunea de furnizare a unui atare echipament de către stat sau eventual subvenționarea lui.

În al doilea rând, crearea infrastructurii tehnice necesare accesului la Internet este asigurată de stabilirea la nivel de stat a cerințelor adecvate pentru construcția și exploatarea clădirilor, liniilor de comunicație etc. (aici am putea admite o anumită analogie cu crearea unui mediu accesibil pentru persoanele cu dizabilități). Dreptul de a accesa Internetul în contextul celei de-a doua generații de drepturi presupune și un oarecare sprijin pentru persoanele în etate sau cele cu dizabilități. Statele au o bogată experiență în organizarea unor astfel de programe și campanii educaționale, începând cu lupta împotriva analfabetismului în sensul său tradițional, dar și cel digital.

În literatura de specialitate, se menționează pe bună dreptate că „în cazul atribuirii dreptului de acces la Internet la categoria drepturilor fundamentale (adică, drepturile de a doua generație), datoria statului de a-l asigura dobândește caracteristici tehnice - punct de acces, viteză etc.” [52, p. 82]. Cu toate acestea, în acest caz, serviciul public de Internet va fi inevitabil limitat (în

ceea ce privește viteza, tipul de conținut - textul este mult mai ieftin decât videoclipul etc.), astfel încât costurile furnizării acestuia să nu devină excesiv de împovărătoare [3, p. 87]. În fine, recunoașterea dreptului de acces la Internet ca drept de a doua generație nu ar trebui să ducă la naționalizarea acestuia, pe motiv că în acest caz restricțiile privind libertatea de acces la Internet devin inevitabile.

Desigur, Internetul nu poate fi redus pur și simplu la un nou mijloc tehnic prin care se efectuează căutarea și transmiterea informațiilor. Rolul său în relațiile sociale și gradul de influență asupra acestora este mult mai semnificativ. Pe de o parte, Internetul și tehnologiile conexe au un potențial „nelimitat” pentru dezvoltarea de noi forme de individualism, autodeterminare și progres social; pe de altă parte, poate stimula apariția de noi tehnologii de control, cenzură și supraveghere care amenință libertatea și confidențialitatea [39, p. xi]. Tocmai din aceste considerente, a fost lansată afirmația precum că Internetul prezintă atât o mare libertate, cât și o mare amenințare pentru această libertate [22, p. 11].

De menționat că, la etapa inițială de apariție a Internetului, atât doctrinarii, cât și practicienii în domeniul dreptului cibernetic au susținut libertatea necondiționată a Internetului și au respins orice formă legală sau tehnologică de control asupra acestuia. În abordările sale dânsii plecau de la faptul că spațiul cibernetic nu este la îndemâna și controlul guvernelor și al industriei tradiționale [1, p. 28], respectiv, legea tradițională nu i se aplică, iar lumea virtuală poate fi supusă doar unei auto reglementări descentralizate [17, pp. 1015-1055; 18, pp. 1367, 1387-1391; 23, pp. 413, 419] și impactului dispozitivelor tehnologice [34, pp. 553, 555]. Cu toate acestea, oportunitățile și amenințările inerente tehnologiei Internet au forțat reconsiderarea acestor abordări. Recunoașterea accesului

la Internet ca drept al omului și necesitatea de a asigura online toate drepturile tradiționale fundamentale ale omului stau la baza reglementărilor legale a raporturilor juridice în spațiul digital.

Argumentarea accesului la Internet în calitate de un drept independent din categoria drepturilor omului se bazează pe recunoașterea Internetului ca un bun special, extrem de valoros pentru omenire și pentru fiecare individ în parte. O astfel de importanță deosebită a accesului la Internet, care în condițiile moderne este o condiție necesară pentru realizarea tuturor celorlalte drepturi ale omului, poate fi acceptată ca argument în favoarea recunoașterii acestuia ca drept independent, dar fără ai atribui o natură juridică specifică.

O atare „importanță deosebită” pentru realizarea altor drepturi ale omului a fost constatată și în privința altor drepturi, în speță fiind vorba de drept la informație<sup>96</sup>, dreptul la viață<sup>97</sup> etc. Spre exemplu, Adunarea Generală a ONU, încă în anul 1946 a declarat că libertatea informației este un drept fundamental al omului, piatra de temelie care stă la baza tuturor libertăților recunoscute de Națiunile Unite [45]. Iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului recunoaște prioritatea art. 2 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale ca una dintre cele mai importante dispoziții ale convenției, întrucât aceasta protejează dreptul la viață, fără de care este imposibilă beneficierea de oricare alte drepturi sau libertăți specificate în textul Convenției [10].

Problematika terminologică, abordată în textul lucrării, asociată cu utilizarea conceptului de „drepturi digitale” în diferite sensuri care i-au fost acordate în cadrul teoriei generale a drepturilor omului și în legislația internațională, se propune a fi rezolvată de către autorul Talapina E.P. prin introducerea unui nou termen „drepturi binare”. Prin această novelă se încearcă desemnarea te-

oretică generală (de drept public) a drepturilor digitale. Acest termen i se pare destul de potrivit, deoarece subliniază legătura drepturilor corespunzătoare cu transmiterea digitală a informațiilor (binare), precum și prin jocul de cuvinte, accentuează natura lor duală - posibilitatea implementării atât online, cât și offline [54, p. 134].

Cu toate acestea, cu o astfel de interpretare, pe de o parte, dreptul de acces la Internet nu pot fi considerat binar, deoarece este imposibil să îl implementezi offline. Pe de altă parte, o gamă destul de largă de drepturi ale omului poate fi atribuită drepturilor binare, care, în anumite circumstanțe pot fi realizate online. Împreună cu dreptul de acces la Internet (înțeles ca un drept de primă generație și care reprezintă libertatea de exprimare și libertatea de informații online), dreptul la protecția datelor cu caracter personal și dreptul la „uitare digitală” (transpuse-transferate în online ca parte componentă a respectării vieții private), Talapina E.P. menționează dreptul la un nume de domeniu, dreptul de a furniza servicii prin Internet, dreptul de a utiliza instrumente digitale (publicitate, criptografie, contracte electronice), precum și dreptul la identitate digitală ca versiune pe Internet a dreptului la protecția reputației [54, pp. 130-133].

Această listă poate fi extinsă în continuare. Libertatea de întrunire și libertatea de asociere online se transformă în libertatea de a crea și de a opera rețele sociale, de a organiza forumuri de internet etc. Foarte curând, în termeni practici, se va pune problema în ce măsură și cum se aplică garanțiile dezvoltate ale acestor drepturi pentru comunitățile online.

În această ordine de idei, menționăm Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind libertatea Internetului din 13 aprilie 2016 Rec (2016) 5, care prevede că oamenii pot folosi în mod liber platforme de internet, cum ar fi rețelele sociale și alte

tehnologii ale informației și comunicațiilor, în scopul de a se uni între ei și de a crea asociații, de a stabili obiectivele unor astfel de asociații, de a crea sindicate și de a desfășura activități în limitele stabilite de legi care sunt conforme cu standardele internaționale (pct. 3.1). Asociațiile sunt libere să utilizeze Internetul pentru a-și exercita dreptul la libertatea de exprimare și participarea la dezbaterile politice și publice (pct. 3.2). Oamenii sunt liberi să utilizeze platforme de internet, cum ar fi rețelele sociale și alte tehnologii de informare și comunicare pentru a organiza adunări pașnice (pct. 3.3).

Măsurile luate de state care vizează blocarea sau restricționarea funcționării platformelor de internet trebuie să respecte art. 11 din Convenția pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale și cerințele elaborate de Curtea Europeană în procesul de aplicare a acesteia în legătură cu adunările și asociațiile offline (pct. 3.4-3.5) [33].

Dreptul la integritatea fizică și psihică și la respectarea demnității umane include protecția împotriva agresiunii online (cyberbullying – buling-ul cibernetic). Munca la distanță se dezvoltă din ce în ce mai mult (în special în perioada pandemică), atunci când performanța funcției de muncă și interacțiunea dintre angajator și angajat se desfășoară utilizând rețele de telecomunicații de informații publice, inclusiv Internetul și, prin urmare, toate drepturile muncii sunt exercitate online.

Implementarea sistemelor de e-guvernare, e-justiție, e-alegeri, capacitatea de a primi online o serie de servicii guvernamentale etc. face destul de complex și interdependent procesul de exercitare a mai multor drepturi, care are loc atât offline, cât și online. Nu este o coincidență, așa cum a fost menționat deja, că marea majoritate a actelor internaționale stipulează expres că aceleași drepturi pe care oamenii le au în

viața reală ar trebui protejate și în mediul virtual. Cu toate acestea, atunci când sunt transferate online, diferite drepturi ale omului își păstrează natura juridică inițială.

Proliferarea constantă a drepturilor omului este o consecință inevitabilă și necesară a dezvoltării sociale. Dar dorința de a argumenta apariția noilor lor categorii nu contribuie la consolidarea protecției drepturilor omului, ci mai degrabă distrage atenția de la problemele reale asociate cu punerea lor în aplicare [24, pp. 52-53]. Tocmai înțelegerea clară a naturii juridice a noilor drepturi ale omului ca drepturile primei sau celei de-a doua generații determină natura obligațiilor care asigură punerea în aplicare a acestora, restricțiile necesare și admisibile, remedii adecvate de apărare.

În acest sens este destul de relevantă critica abandonării de către Germania a procedurilor judiciare clasice pentru soluționarea disputelor privind eliminarea sau blocarea postărilor dubioase (presupuse contrare anumitor dispoziții ale Codului penal) postate pe rețelele de socializare. Stabilirea unei proceduri simplificate pentru acest gen de litigii (în comparație cu adoptarea deciziilor de oprire a difuzării mesajelor publicate în mass-media) este justificată de complexitatea excesivă a procedurilor judiciare, care se dovedesc a fi prea costisitoare pentru mesajele de pe rețelele sociale, datorită volumului lor uriaș.

Cu toate acestea, acest lucru duce la o încălcare a principiilor egalității și concurenței în cadrul procesului de judecată, slăbește garanțiile legale pentru rețelele sociale și pentru utilizatorii acestora, ceea ce permite puterii executive să supună rețelele sociale „presiunii puternice”, obligându-i să șteargă postările [51, pp. 42-43] Drept urmare, savantul rus Румянцев A. evidențiază unele probleme de aplicare a legislației german, ajungându-se la concluzia că „legea germană privind rețelele sociale nu este un exemplu de act norma-

tiv bine gândit bazat pe principii și abordări general recunoscute într-un sistem de drept”, iar „soluțiile sale inovatoare sunt mai mult decât discutabile” [51, p. 49].

Digitalizarea vieții sociale nu duce la apariția de noi drepturi ale omului de natură juridică fundamental diferită. Ea „pur și simplu” actualizează sau nivelează anumite aspecte ale drepturilor recunoscute de mult timp, le transferă exercițiul în „câmpul digital” (digital field) [4, p. 228], creează noi oportunități pentru implementarea lor și le generează noi amenințări. Aceste oportunități și amenințări sunt de natură tehnică, iar reglementarea legală a relațiilor relevante ar trebui să fie în concordanță cu tehnologiile digitale, să țină seama de capacitățile acestora și de limitările rezultate. Căutarea unor soluții juridice adecvate în fața acestor constrângeri tehnologice este una dintre sarcinile principale de asigurare a drepturilor omului în era digitalizării.

O explicație aparte o necesită afirmația precum că exercițiul digital al drepturilor omului generează anumite amenințări. Cercetările doctrinare relevă că, de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului în practica sa reiese mai degrabă din faptul că Internetul creează noi amenințări la adresa drepturilor omului, iar Curtea Supremă a SUA - din faptul că Internetul deschide noi oportunități pentru punerea lor în aplicare [25, pp. 239-244, 249-250].

În ce ne privește, suntem adepții unei opinii intermediare, care înglobează în sine atât amenințările Internetului, cât și imensele oportunități ce le creează. Este o viziune pentru sec. XXI și care marchează progresul socio-uman.

Cu referire la amenințările de natură tehnică a exercitării dreptului la acces liber la Internet, literatura de specialitate a lansat și terminologie specifică. În acest context se discută despre digitalizarea drepturilor omului (digitalization of human rights) și



digitalizarea activității de asigurare a lor (digitalization of human rights work) [41].

Examinând motivele argumentărilor hotărârilor judecătorești în cauzele legate de Internet, ajungem la concluzia că judecătorii folosesc categorii juridice tradiționale sau încearcă să transpună vechile categorii într-un limbaj nou [38, pp. 3-25]. De fapt, adevărata provocare apare atunci când judecătorii (sau legiuitorii) se confruntă cu consecințe sociale și economice neașteptate, neplăcute sau controversate ale noilor tehnologii.

### **TENDINȚE NOUATOARE ÎN ȘTIINȚA DREPTURILOR OMULUI LA INTERNET.**

Analiza abordărilor doctrinare și normative cu privire la reglementarea legală a drepturilor omului în Internet în Republica Moldova și în țările străine, inclusiv practica judiciară a statelor dezvoltate, ne permite să formulăm următoarele tendințe noi.

În cele din urmă, digitalizarea datorită trans-teritorialității și trans-naționalității spațiului virtual determină fortificarea rolului reglementărilor internaționale ale drepturilor omului, a standardelor internaționale și a instrumentelor de protecție a acestora, ceea ce duce inevitabil la universalizarea

drepturilor omului, la nivelarea diferențelor naționale în asigurarea lor.

În majoritatea țărilor, sfera reglementării existenței digitale a unui individ și în speță accesul la Internet se află în afara zonei de interes a legiuitorului, în timp ce un număr tot mai mare de oameni sunt interesați de una sau alta componentă a drepturilor digitale și a apărării drepturilor și libertăților sale în Internet.

Legislația Republicii Moldova nu conține reguli speciale care reglementează drepturile omului pe Internet și în speță nu se operează cu sintagmele drepturi offline vs. drepturi online. Prin urmare, în cazul unor litigii, regulile generale adoptate fără a lua în considerare digitalizarea pot genera conflicte interminabile și lipsă de echitate, dar și stagnare în fața progresului.

Analiza cadrului normativ relevant al Republicii Moldova ne permite să afirmăm că, până când nu vor fi consacrate drepturile și libertățile fundamentale ale omului în sfera digitală și alte lucruri virtuale, până când legiuitorul nu va specifica conținutul acestor drepturi, nu le va interpreta, este practic imposibil să avem o reglementare a spațiului digital și o apărare eficientă a drepturilor omului în sfera online.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. A Declaration of the Independence of Cyberspace // *Crypto Anarchy, Cyberstates, and Pirate Utopias* / Ed. by P. Ludlow. 2001. p.28.
2. Adunarea Generală ONU. Consiliul pentru Drepturile Omului. Promovarea, protecția și implementarea drepturilor omului pe internet. 27 iunie 2016 (A / HRC / 32 / L.20) - punctul 1. Națiunile Unite. Adunare Generală. <https://undocs.org/ru/A/HRC/32/L.20> (accesat la 03.07.2021).
3. Cerf V.G. Emergent Properties, Human Rights, and the Internet // *IEEE Internet Computing*, 2012, Vol. 16, Iss. 2, p.87.
4. Coccoli J. The Challenges of New Technologies in the Implementation of Human Rights: An Analysis of Some Critical Issues in the Digital Era // *Peace Human Rights Governance*, 2017, Vol. 1, Iss. 2, p.226.
5. Connors L. Freedom to Connect // *Wired Magazine*, 1997. August. pp. 106–107.
6. Constitution of the Portuguese Republic // DRE. <https://dre.pt/constitutionof-the-portuguese-republic> (accesat la 29.07.2021).

7. Curtea Supremă a Statelor Unite: *City of Ontario, Cal.v. Quon*. 130 S Ct 2619 (2010) 560 US 746 // LEAGLE. <https://www.leagle.com/decision/insco20100617c51> (accesat la 27.07.2021).
8. Decision nr 2009-580 DC du 10 juin 2009 // Conseil constitutionnel. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009580DC.htm> (accesat la 30.07.2021).
9. Declarația Universală a Drepturilor Omului.
10. ECtHR. *Pretty v. the United Kingdom*. Application no. 2346/02. Judgment of 29 April 2002, Para. 37, Series A. No. 116, Para. 48.
11. ECtHR. Research Division. Internet: Case-law of the European Court of Human Rights. 2011, 2015 (update). [https://www.echr.coe.int/Documents/Research\\_report\\_internet\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_internet_ENG.pdf) (accesat la 07.07.2021).
12. ECtHR. Press Unit. Access to Internet and Freedom to Receive and Impart Information and Ideas. June 2019. [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Access\\_Internet\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Access_Internet_ENG.pdf) (accesat la 07.07.2021).
13. Filarea și drepturile omului. Raportul Raportorului special privind promovarea și protecția dreptului la libertatea de opinie și de exprimare din 28 mai 2019 (A/HRC/41/35) // Organizația Națiunilor Unite. Adunare Generală. <https://undocs.org/ru/A/HRC/41/35> (accesat la 15.07.2021).
14. Fisher D. *The Right to Communicate: A Status Report*. UNESCO Reports and Papers on Mass Communication No. 94, Paris, 1982.
15. Fontanelli F. *The Court of Justice of the European Union and the Illusion of Balancing in Internet-Related Disputes // The Internet and Constitutional Law. The Protection of Fundamental Rights and Constitutional Adjudication in Europe / Ed. by O. Pollicino, G. Romeo*. London; New York, 2016. pp. 94–117.
16. Hamelink C. J. *The Politics of World Communications: A Human Rights Perspective*. London, 1994, pp. 293–300.
17. Hardy I. T. *The Proper Legal Regime for „Cyberspace” // University of Pittsburgh Law Review*, 1994, Vol. 55, pp.1015–1055.
18. Johnson D. R., Post D. G. *Law and Borders — The Rise of Law in Cyberspace // Stanford Law Review*, 1996, Vol. 48, No. 5, pp.1367, 1387–1391.
19. Macklem P. *Human Rights in International Law: Three Generations or One? // London Review of International Law*, 2015, Vol. 3, Iss. 1, p. 62.
20. Mir J. B., Bassini M. *Freedom of Expression in the Internet: Main Trends of the Case Law of the European Court of Human Rights // The Internet and Constitutional Law. The Protection of Fundamental Rights and Constitutional Adjudication in Europe / Ed. by O. Pollicino, G. Romeo*. London; New York, 2016. pp.71–93.
21. *Nepal’s Constitution of 2015*. [https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal\\_2015.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2015.pdf) (accesat la 22.07.2021).
22. Penney J.W. *Internet Access Rights: A Brief History and Intellectual Origins // William Mitchell Law Review*, 2011, Vol. 38, Iss. 1, pp.10–42.
23. Perritt H. H. *Cyberspace Self-Government: Town Hall Democracy or Rediscovered Royalism? // Berkeley Technology Law Journal*, 1997, Vol. 12, Iss. 2, pp.413, 419.
24. Pocar F. *Some Thoughts on the Universal Declaration of Human Rights and the „Generations” of Human Rights // International Human Rights Review*, 2015, Vol. 10, p. 45.
25. Pollicino O., Romeo G. *Concluding Remarks: Internet Law, Protection of Fundamental Rights and the Role of Constitutional Adjudication // The Internet and Constitutional*

Law. The Protection of Fundamental Rights and Constitutional Adjudication in Europe / Ed. by O. Pollicino, G. Romeo. London; New York, 2016, pp.239–244, 249–250.

26. Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2019. T. 14. № 3. pp.130–131.

27. Public Information Act // Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikoogu/act/518012016001/consolide> (accesat la 16.07.2021).

28. Raportul Raportorului special privind promovarea și protecția dreptului la libertatea convingerilor, de opinie, și exprimarea lor liberă din 4 septembrie 2013 (A/68/362) // Organizația Națiunilor Unite. Adunare Generală. <https://undocs.org/ru/A/68/362> (accesat la 08.07.2021).

29. Raportul Raportorului special privind promovarea și protecția dreptului la libertatea de opinie și de exprimare din 8 septembrie 2015 (A/70/361) // Organizația Națiunilor Unite. Adunare Generală. <https://undocs.org/ru/A/70/361> (accesat la 08.07.2021).

30. Raportul Raportorului special privind promovarea și protecția dreptului la libertatea de opinie și de exprimare din 6 septembrie 2016 (A/71/373) // Organizația Națiunilor Unite. Adunare Generală. <https://undocs.org/ru/A/71/373> (accesat la 08.07.2021).

31. Raportul Raportorului special privind promovarea și protecția dreptului la libertatea de opinie și de exprimare din 30 martie 2017 (A/HRC/35/22) // Organizația Națiunilor Unite. Adunare Generală. <https://undocs.org/ru/A/HRC/35/22> (accesat la 08.07.2021).

32. Raportul Raportorului special pentru promovarea și protecția dreptului la libertatea de opinie și de exprimare din 28 august 2018 (A/73/348) // Organizația Națiunilor Unite. Adunare Generală. <https://undocs.org/ru/A/73/348> (accesat la 08.07.2021).

33. Recommendation CM/Rec(2016)5 of the Committee of Ministers to Member States on Internet Freedom. Adopted by the Committee of Ministers on 13 April 2016 at the 1253rd Meeting of the Ministers' Deputies.

34. Reidenberg J. R. Lex Informatica: The Formulation of Information Policy Rules through Technology // Texas Law Review, 1998, Vol. 76, No. 3, pp. 553, 555.

35. Rezoluția adoptată de Adunarea Generală a ONU din 25 septembrie 2015 nr.A/RES/70/1 „Transformarea lumii noastre: Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (accesat la 13.07.2021).

36. Rezoluția adoptată de Consiliul pentru Drepturile Omului la 16 iulie 2012, nr. 20/8 „Promovarea, protecția și realizarea drepturilor omului pe internet” (A / HRC / RES / 20/8) - p. 1 // Organizația Națiunilor Unite. Adunare Generală. <https://undocs.org/A/HRC/RES/20/8> (accesat la 11.07.2021).

37. Rezoluția adoptată de Consiliul pentru Drepturile Omului la 1 aprilie 2015, nr. 28/16 „Dreptul la viața privată în era digitală” (A / HRC / RES / 28/16) - p. 3 // Națiunile Unite. Adunare Generală.

38. Sajo A., Ryan C. Judicial Reasoning and New Technologies: Framing, Newness, Fundamental Rights and the Internet // The Internet and Constitutional Law. The Protection of Fundamental Rights and Constitutional Adjudication in Europe / Ed. By O. Pollicino, G. Romeo, p. 3–25.

39. Shapiro A. L. The Control Revolution: How the Internet Is Putting Individuals in Charge and Changing the World We Know. New York, 1999, P. xi.

40. Sniadecki T. D. A Road Compared to a Horse: An Examination of Internet Access as a Human Right // Grand Valley State University. Honors Projects. 2014. <http://scholarworks.gvsu.edu/honorsprojects/283> (accesat la 28.07.2021).

41. Soh C., Connolly D., Nam S. Time for a Fourth Generation of Human Rights? // UNRISD.

United Nations Research Institute for Social Development. <http://www.unrisd.org/TechAndHumanRights-Soh-et-al> (accesat la 26.07.2021).

42. The Constitution of Greece. As revised by the parliamentary resolution of May 27th 2008 of the VIIIth Revisionary Parliament. <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf> (accesat la 24.07.2021).

43. The Right to Communicate: A New Human Rights / Ed. by D. Fisher, L. S. Harms L. S., Dublin, 1983.

44. Tomalty J. Is There a Human Right to Internet Access? // Philosophy Now. 2017, Vol. 118, pp. 6–8.

45. UN General Assembly. Calling of an International Conference on Freedom of Information. 14 December 1946. A/RES/59 // refworld. <https://www.refworld.org/docid/3b00f0975f.html> (accesat la 01.08.2021).

46. UNESCO: Records of the General Conference Twenty-first Session. Belgrade, 23 September to 28 October 1980, Vol. 1: Resolutions. Programme for 1981–1983 (4/19), p. 71. <http://ulis2.unesco.org/images/0011/001140/114029EO.pdf> (accesat la 21.07.2021).

47. United States v. Jones. 132 S. Ct. 945 (2012). <https://stanford.edu/~jmayer/law696/week8/United%20States%20v.%20Jones.pdf> (accesat la 20.07.2021).

48. Vasak K. Human Rights: A Thirty-Year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of the Universal Declaration of Human Rights // UNESCO Courier, 1977, No. 11, pp. 28–29, 32.

49. Vasak K. Pour une troisieme generation des droits de l'home // Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet / Ed. by C. Swinarski, 1984, p. 837, 839.

50. Whelan D. J. Indivisible Human Rights: A History. Philadelphia, 2010, p. 211.

51. Румянцев А. Немецкий закон о социальных сетях: нормативное закрепление технологического отставания // Сравнительное конституционное обозрение, 2019, № 3, с. 42–43).

52. Талапина Э. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение, 2016, № 6, с. 81.

53. Талапина Э. В. Права человека в Интернете, с. 44.

54. Талапина Э. В. Эволюция прав человека в цифровую эпоху // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS, 2019, T. 14, № 3, с. 134.

**Prezentat: 13 mai 2022**

**E-mail: studii\_juridice@yahoo.com**

**tarna-alex@mail.ru**

# ÎNCĂLCAREA DREPTURILOR CETĂȚENILOR PRIN PROPAGAREA FASCISMULUI, A RASISMULUI, A XENOFOBIEI ȘI PRIN NEGAREA HOLOCAUSTULUI: ANALIZĂ DE DREPT PENAL

## VIOLATION OF CITIZENS' RIGHTS THROUGH THE PROPAGATION OF FASCISM, RACISM, XENOPHOBIA AND THE DENIAL OF THE HOLOCAUST: CRIMINAL JURIDICAL ANALYSIS

DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2\(114\).04](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2(114).04)

CZU: 343.41(478)

**Vitalie STATI,**  
*doctor, conferențiar universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*In the present study, the preponderant purpose is to examine the constitutive signs of the offenses provided for in art.176<sup>1</sup> of the Criminal Code of the Republic of Moldova. In this article, we bring together four typical types of offences.*

*Thus, the following constitutive signs of these offenses are established: the special juridical object, material (immaterial) object and product, prejudicial action, mode and method of commission, the form and type of guilt; motive and purpose, the subject. In parallel, arguments are presented regarding the low quality of art.176<sup>1</sup> of the Criminal Code of the Republic of Moldova.*

**Keywords:** *fascist, racist or xenophobic organizations, fascist, racist or xenophobic ideology, fascist, racist or xenophobic symbols, Holocaust, the object of an offense, the objective side of an offense, the subjective side of an offense, the subject of an offense.*

### REZUMAT

*În cadrul studiului de față, scopul preponderent este cel de examinare a semnelor constitutive ale infracțiunilor prevăzute la art. 176<sup>1</sup> din Codul penal al Republicii Moldova. În acest articol, se reunesc patru variante-tip de infracțiuni.*

*Astfel, se stabilesc următoarele semne constitutive ale acestor infracțiuni: obiectul juridic special, obiectul material (imaterial) și produsul, acțiunea prejudiciabilă, modul și metoda de săvârșire, forma și tipul de vinovăție, motivul și scopul, subiectul. În paralel sunt prezentate argumente privind calitatea redusă a art.176<sup>1</sup> din Codul penal al Republicii Moldova.*

**Cuvinte-cheie:** *organizații cu caracter fascist, rasist sau xenofob, ideologie fascistă, rasistă sau xenofobă, simboluri fasciste, rasiste sau xenofobe, Holocaust, obiectul infracțiunii, latura obiectivă a infracțiunii, latura subiectivă a infracțiunii, subiectul infracțiunii.*

**Introducere.** Prin Legea nr. 78 din 23.04.2021 pentru modificarea unor acte normative [1], Codul penal al Republicii Moldova (în continuare – CP RM) a fost completat, inter alia, cu art. 176<sup>1</sup>. În acest articol, sub aceeași denumire marginală de încălcare a drepturilor cetățenilor prin propagarea fascismului, a rasismului și a xenofobiei și prin negarea Holocaustului, se reunesc patru variante-tip de infracțiuni.

Astfel, în acord cu alin.(1) art.176<sup>1</sup> CP RM, prima variantă-tip de infracțiune se exprimă în constituirea, aderarea sau sprijinirea, sub orice formă, a unei organizații cu caracter fascist, rasist sau xenofob.

Potrivit alin. (2) art. 176<sup>1</sup> CP RM, cea de-a doua variantă-tip de infracțiune constă în negarea sau contestarea în public a Holocaustului ori a efectelor acestuia.

Conform alin. (3) art.176<sup>1</sup> CP RM, cea de-a treia variantă-tip de infracțiune se exprimă în confecționarea, vânzarea, răspândirea, deținerea în vederea răspândirii de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe, precum și utilizarea în public a acestora.

În conformitate cu alin. (5) art. 176<sup>1</sup> CP RM, cea de-a patra variantă-tip de infracțiune constă în promovarea ideologiei fasciste, rasiste ori xenofobe sau promovarea cultului persoanelor condamnate definitiv, de către o instanță națională sau internațională, pentru comiterea infracțiunilor contra păcii și securității omenirii sau pentru crime de război și crime contra umanității, prin propagandă, săvârșită prin orice mijloace, în public.

În fine, în corespundere cu alin. (4) art. 176<sup>1</sup> CP RM, nu constituie infracțiune fapta prevăzută la alin.(3) al acestui articol, dacă este săvârșită în interesul artei sau al științei, al cercetării sau al educației.

Într-o investigație recentă am analizat anumite carențe ce caracterizează art. 176<sup>1</sup> CP RM [2]. În cadrul studiului de față, scopul preponderent este cel de examinare a elementelor constitutive ale infracțiunilor pre-

văzute la acest articol. În paralel cu această examinare, va fi dezvoltată ideea privitoare la calitatea redusă a art. 176<sup>1</sup> CP RM.

**Rezultate obținute și discuții.** Este atribuția legiuitorului să decidă asupra obiectului juridic generic al oricărei componente de infracțiune. Deoarece art. 176<sup>1</sup> este inclus în Capitolul V „Infracțiuni contra drepturilor politice, de muncă și altor drepturi constituționale ale cetățenilor” al părții speciale a Codului penal, se poate deduce că obiectul juridic generic al infracțiunilor prevăzute de acest articol îl formează relațiile sociale cu privire la realizarea drepturilor constituționale ale cetățenilor.

Totodată, este imposibilă stabilirea derivației obiectului juridic special al infracțiunilor, prevăzute la art. 176<sup>1</sup> CP RM, din obiectul juridic generic al infracțiunilor prevăzute de Capitolul V al părții speciale a Codului penal. Aceasta întrucât infracțiunile, prevăzute la art. 176<sup>1</sup> CP RM, nu presupun încălcarea unui drept stabilit în textul Constituției Republicii Moldova. Sub acest aspect, infracțiunile, prevăzute la art. 176<sup>1</sup> CP RM, trebuie considerate infracțiuni atipice.

În cazul infracțiunilor prevăzute la art. 176<sup>1</sup> CP RM, obiectul juridic special îl constituie relațiile sociale cu privire la:

- neadmiterea constituirii, aderării sau sprijinirii unei organizații cu caracter fascist, rasist ori xenofob (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (1));

- recunoașterea existenței Holocaustului și a efectelor acestuia (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (2));

- neadmiterea circulației simbolurilor fasciste, rasiste sau xenofobe (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (3));

- neadmiterea promovării ideologiei fasciste, rasiste sau xenofobe ori a cultului persoanelor condamnate definitiv, de către o instanță națională sau internațională, pentru comiterea infracțiunilor contra păcii

și securității omenirii sau pentru crime de război și crime contra umanității (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (5)).

În ipoteza infracțiunii specificate la alin. (3) art. 176<sup>1</sup> CP RM atestăm prezența obiectului material (imaterial) și a produsului. Astfel, în prezența modalităților normative de vânzare, răspândire, deținere de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe, precum și de utilizare a acestora, obiectul material (imaterial) al infracțiunii îl reprezintă simbolurile fasciste, rasiste sau xenofobe. În prezența modalității normative de confecționare a simbolurilor fasciste, rasiste sau xenofobe, situația este alta: obiectul material (imaterial) al infracțiunii îl constituie materia primă, materialele sau alte entități preexistente din care se confecționează simbolurile fasciste, rasiste sau xenofobe; produsul infracțiunii îl reprezintă simbolurile fasciste, rasiste sau xenofobe confecționate.

Noțiunea de simboluri fasciste, rasiste sau xenofobe este definită în alin. (2) art. 134<sup>8</sup> CP RM. Conform acestei norme, „prin simboluri fasciste, rasiste și xenofobe se înțelege drapelele, emblemele, insignele, uniforme, sloganurile, formulele de salut, precum și orice alte asemenea însemne care promovează ideile, concepțiile sau doctrinele prevăzute la alin. (1)”. Luând în considerare dispoziția de la alin. (1) art. 134<sup>8</sup> CP RM, se poate susține că, în esență, simboluri fasciste, rasiste sau xenofobe trebuie considerate însemnele care promovează ideile, concepțiile sau doctrinele fasciste, rasiste ori xenofobe, precum ura și violența pe motive etnice, rasiale sau religioase, superioritatea unor rase și inferioritatea altora, antisemitismul, incitarea la xenofobie și extremismul.

Datorită specificului infracțiunilor prevăzute la art. 176<sup>1</sup> CP RM, acestea nu presupun prezența unei victime. În cazul acestor infracțiuni, titular al valorilor sociale proteguită este statul. Acesta nu poate avea calitatea de victimă a infracțiunii.

Latura obiectivă a infracțiunilor, specificate la art. 176<sup>1</sup> CP RM, include fapta prejudiciabilă exprimată în acțiune. Această acțiune se exprimă în:

- constituirea, aderarea sau sprijinirea, sub orice formă, a unei organizații cu caracter fascist, rasist sau xenofob (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (1));

- negarea sau contestarea Holocaustului ori a efectelor acestuia (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (2));

- confecționarea, vânzarea, răspândirea, deținerea sau utilizarea de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (3));

- promovarea ideologiei fasciste, rasiste ori xenofobe sau promovarea cultului persoanelor condamnate definitiv, de către o instanță națională sau internațională, pentru comiterea infracțiunilor contra păcii și securității omenirii sau pentru crime de război și crime contra umanității (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (5)).

În afară de aceasta, latura obiectivă a unora dintre infracțiunile, prevăzute la art. 176<sup>1</sup> CP RM, include anumite semne secundare:

- modul public (în cazul infracțiunilor prevăzute la alineatul (2) și (5), precum și în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (3) în prezența modalității normative de utilizare a simbolurilor fasciste, rasiste sau xenofobe);

- metoda de propagandă (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (5)).

În continuare, va fi analizată, întâi de toate, acțiunea prejudiciabilă din cadrul infracțiunilor, specificate la art. 176<sup>1</sup> CP RM. După aceasta vor fi examinate semnele secundare ale acestor infracțiuni.

Astfel, în cazul infracțiunii prevăzute la alin. (1) art. 176<sup>1</sup> CP RM, distingem următoarele trei modalități normative ale acțiunii prejudiciabile:

- 1) constituirea unei organizații cu caracter fascist, rasist sau xenofob;
- 2) aderarea la o asemenea organizație;
- 3) sprijinirea, sub orice formă, a unei ori-

ganizații cu caracter fascist, rasist sau xenofob.

Prin „constituirea unei organizații cu caracter fascist, rasist sau xenofob” trebuie de înțeles, după caz:

a) luarea deciziei de creare a unei astfel de organizații;

b) alegerea / numirea persoanelor care urmează să conducă organizația cu caracter fascist, rasist sau xenofob;

c) stabilirea structurii interne a unei asemenea organizații;

d) trasarea scopurilor, formelor și metodelor de activitate a unei organizații cu caracter fascist, rasist sau xenofob, etc.

Prin „aderarea la o organizație cu caracter fascist, rasist sau xenofob” se înțelege acțiunea în rezultatul căreia făptuitorul devine membru al unei astfel de organizații.

Prin „sprijinirea, sub orice formă, a unei organizații cu caracter fascist, rasist sau xenofob” se are în vedere acordarea ajutorului, sprijinului, suportului de ordin financiar, material, logistic etc. în vederea asigurării activității unei asemenea organizații.

Din dispoziția alin.(1) art. 176<sup>1</sup> CP RM aflăm că obiectul constituirii, al aderării sau al sprijinirii îl constituie organizația cu caracter fascist, rasist sau xenofob. Conform alin. (1) art. 134<sup>8</sup> CP RM, „prin organizație cu caracter fascist, rasist sau xenofob se înțelege orice grup format din trei sau mai multe persoane care își desfășoară activitatea, temporar sau permanent, în scopul promovării ideilor, a concepțiilor sau a doctrinelor fasciste, rasiste sau xenofobe, precum ura și violența pe motive etnice, rasiale sau religioase, superioritatea unor rase și inferioritatea altora, antisemitismul, incitarea la xenofobie și extremismul. În această categorie pot fi incluse organizațiile cu sau fără personalitate juridică, partidele și mișcările politice, asociațiile și fundațiile, societățile comerciale, precum și orice alte persoane juridice care întrunesc condițiile prezentului alineat”.

Într-o investigație recentă am afirmat: „Folosirea în această definiție a cuvântului „precum” arată că lista exemplurilor enumerate nu este exhaustivă, ceea ce reprezintă un factor de interpretare extensivă defavorabilă a legii penale” [2]. Scopul, descris în alin. (1) art. 134<sup>8</sup> CP RM – scopul promovării ideilor, a concepțiilor sau a doctrinelor fasciste, rasiste sau xenofobe, precum ura și violența pe motive etnice, rasiale sau religioase, superioritatea unor rase și inferioritatea altora, antisemitismul, incitarea la xenofobie și extremismul – ar trebui să contribuie la deosebirea organizației cu caracter fascist, rasist sau xenofob de entitățile care nu au un astfel de caracter. Însă, această așteptare se dovedește a fi exagerată. Or, așa cum am afirmat în investigația deja amintită, „în aceeași definiție se sugerează că incitarea la xenofobie este un exemplu de idei, concepții sau doctrine xenofobe. În acest caz, definiția este circulară, ceea ce implică un viciu de formă al definirii unui concept prin folosirea autoreferirii. Un alt neajuns este că noțiunea „xenofobie” nu este definită în niciun act normativ” [2]. De asemenea, ridică semne de întrebare termenul „extremism” folosit în alin. (1) art. 134<sup>8</sup> CP RM. Potrivit art.1 al Legii nr. 54 din 21.02.2003 privind contracararea activității extremiste, prin „extremism” se înțelege „atitudinea, doctrina unor curente politice, care, pe bază de teorii, idei sau opinii extreme, caută, prin măsuri violente sau radicale, să impună programul lor” [3]. Într-o investigație recentă am afirmat: „Această definiție este neclară și imprevizibilă. În afară de aceasta, din perspectiva alin. (3) art. 32 din Constituție, extremismul nu poate fi interzis dacă nu atentează la regimul constituțional (de exemplu, nu presupune militarea împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității și independenței, a integrității teritoriale a Republicii Moldova). Or, în cazul Vajnai contra Ungariei, CtEDO a statuat: „[...]”



promovarea potențială a ideologiei totalitare comuniste, oricât de insuportabilă ar putea fi aceasta, nu poate constitui unicul motiv pentru limitarea utilizării unui simbol, în special, a unuia cu mai multe sensuri, prin sancționare penală. Simpla afișare sau folosire a simbolului de către o persoană fizică, inclusiv de către un membru al unui partid politic înregistrat fără a fi cunoscut ca având ambiții totalitare (evid. ns.), nu poate fi egalată cu o propagandă periculoasă” [2]. Toate aceste incertitudini denotă calitatea redusă a definiției de la alin. (1) art. 134<sup>8</sup> CP RM și, implicit, a dispoziției de la alin. (1) art. 176<sup>1</sup> CP RM.

În altă ordine de idei, în cazul infracțiunii prevăzute la alin. (2) art. 176<sup>1</sup> CP RM, acțiunea prejudiciabilă presupune două modalități normative:

1) negarea Holocaustului ori a efectelor acestuia;

2) contestarea Holocaustului ori a efectelor acestuia.

Prin „negarea Holocaustului ori a efectelor acestuia” trebuie de înțeles refuzul de a recunoaște existența Holocaustului ori a efectelor acestuia.

Prin „contestarea Holocaustului ori a efectelor acestuia” se înțelege: respingerea ideii de existență a Holocaustului ori a efectelor acestuia; declararea acestei idei ca fiind falsă, antiștiințifică sau propagandistică.

Aprobarea, justificarea sau minimalizarea Holocaustului ori a efectelor acestuia nu atrage răspunderea în baza alin. (2) art. 176<sup>1</sup> CP RM.

Din dispoziția acestei norme aflăm că obiectul negării sau al contestării îl reprezintă Holocaustul sau efectele acestuia. Potrivit art. 134<sup>19</sup> CP RM, „prin Holocaust se înțelege persecuția sistematică sprijinită de stat, anihilarea și exterminarea unui număr mare de membri ai comunității evreiești de către Germania nazistă, precum și de aliații și colaboratorii săi, în perioada 1933-1945”.

Prin „efecte ale Holocaustului” trebuie de înțeles: depopularea unor localități în care au trăit victimele Holocaustului; emigrarea din Europa a supraviețuitorilor Holocaustului; efectele psihologice resimțite de supraviețuitorii Holocaustului etc.

Negarea sau contestarea oricărui alt genocid decât Holocaustul (de exemplu, Holodomorul, genocidul armenilor, genocidul comis de Khmerii Roșii etc.) nu intră sub incidența alin. (2) art. 176<sup>1</sup> CP RM. Aceasta este poziția legiuitorului moldav.

În altă privință, în cazul infracțiunii prevăzute la alin. (3) art. 176<sup>1</sup> CP RM, distingem următoarele trei modalități normative ale acțiunii prejudiciabile:

1) confecționarea de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe;

2) vânzarea unor asemenea simboluri;

3) răspândirea de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe;

4) deținerea unor astfel de simboluri;

5) utilizarea simbolurilor fasciste, rasiste ori xenofobe.

Prin „confecționarea de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe” trebuie de înțeles producerea sau fabricarea unor astfel de simboluri. Având în vedere dispoziția alin. (2) art. 134<sup>18</sup> CP RM, noțiunea „confecționarea de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe” se referă nu la oricare dintre asemenea simboluri, ci doar la drapele, embleme, insigne, uniforme, precum și orice alte asemenea însemne materializate care promovează ideile, concepțiile sau doctrinele prevăzute la alin. (1) art. 134<sup>18</sup> CP RM.

Prin „vânzarea de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe” se are în vedere cedarea stăpânirii definitive asupra respectivelor simboluri, în schimbul unei sume de bani.

Prin „răspândirea de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe” se înțelege punerea la dispoziția altor persoane a unor astfel de simboluri.

Prin „deținerea de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe” trebuie de înțeles exerci-

tarea – în mod ascuns sau deschis – a stăpânirii asupra unor asemenea simboluri.

Prin „utilizarea simbolurilor fasciste, rasiste ori xenofobe” se are în vedere arborarea drapelului, afișarea emblemei, purtarea insignei sau a uniformei, rostirea sloganului sau a formulei de salut sau oricare altă profitare de calitățile utile ale simbolurilor fasciste, rasiste ori xenofobe.

În altă ordine de idei, în cazul infracțiunii prevăzute la alin. (5) art. 176<sup>1</sup> CP RM, acțiunea prejudiciabilă presupune două modalități normative:

1) promovarea ideologiei fasciste, rasiste ori xenofobe;

2) promovarea cultului persoanelor condamnate definitiv, de către o instanță națională sau internațională, pentru comiterea infracțiunilor contra păcii și securității omenirii sau pentru crime de război și crime contra umanității.

În cazul ambelor modalități, *verbum regens* este „promovare”. Se are în vedere susținerea, elogierea, glorificarea fie a ideologiei fasciste, rasiste ori xenofobe, fie a cultului persoanelor condamnate definitiv, de către o instanță națională sau internațională, pentru comiterea infracțiunilor contra păcii și securității omenirii sau pentru crime de război și crime contra umanității.

Referitor la prima modalitate normativă a acțiunii prejudiciabile prevăzute la alin.(5) art. 176<sup>1</sup> CP RM, într-o investigație recentă am afirmat: „Noțiunea „ideologie fascistă, rasistă ori xenofobă” din alin. (5) art. 176<sup>1</sup> CP RM nu este definită în niciun act normativ. Ceea ce reprezintă un factor de interpretare extensivă defavorabilă a legii penale. În plus, în HCC nr. 12/2013<sup>1</sup> se explică: „Ideolo-

giile ar putea să se suprapună, împărtășind anumite idei și principii ce sunt susceptibile interpretării de către politicieni, cercetători și filosofi, fapt ce ar fi excesiv de rigid a cere de la cetățeanul simplu, fapt ce poate provoca litigii judiciare cu tentă filozofică și doctrinară”. Ceea ce demonstrează că alin. (5) art. 176<sup>1</sup> CP RM constituie un exemplu de incriminare excesivă” [2]. Din acest punct de vedere, dispoziția alin.(5) art. 176<sup>1</sup> CP RM nu respectă regula fixată în alin. (2) art. 3 CP RM.

În ceea ce privește a doua modalitate normativă a acțiunii prejudiciabile prevăzute la alin. (5) art. 176<sup>1</sup> CP RM, este utilă reproducerea cuvintelor care-i aparțin lui A. Amititeloaie: „Expresia „cultul persoanelor” poate să însemne orice referire la cei „vinovați” de săvârșirea infracțiunilor precizate în text.<sup>2</sup> Prin urmare, chiar și valorificarea operelor și creațiilor lor științifice poate întruni, prin interpretare, conținutul infracțiunii „de promovare”. Sunt opere care nu pot fi studiate și înțelese printr-o detașare completă de personalitatea autorilor. Deci, potrivit legii în discuție, aceste opere, indiferent de valoarea lor, nu pot face obiectul studiilor, dezbaterilor publice, popularizării, fie în procesul didactic fie în alte domenii și ne gândim că, în lipsa lor, instruirea și educația tinerilor devine mai săracă și mai străină de fundamentul ei național și la fel de vitregită devine și cultura și tot ceea ce ține de viața spirituală a acestui neam. Și atunci, suntem nevoiți să constatăm că, prin lege, ni se restricționează accesul la cultură, ni se interzice dreptul la afirmarea identității naționale, dacă avem în vedere că mulți dintre cei stigmatizați, au fost promotorii idealurilor

<sup>1</sup> Se are în vedere Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 12 din 04.06.2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la interzicerea simbolurilor comuniste și a promovării ideologiilor totalitare (Sesizarea nr.33a/2012), în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 167-172 din 02.08.2013.

<sup>2</sup> Se are în vedere textul art.4 al Ordonanței de Urgență a Guvernului României nr. 31 din 13.03.2002 privind interzicerea organizațiilor, simbolurilor și faptelor cu caracter fascist, legionar, rasist sau xenofob și a promovării cultului persoanelor vinovate de săvârșirea unor infracțiuni de genocid contra umanității și de crime de război. Monitorul Oficial al României nr. 214 din 28.03.2002.

de dreptate națională, lăsându-ne și o impresiune operă ca mărturie peste timp și scut de apărare a drepturilor sacre ale popoului român” [5]. Această observație este demnă a fi luată în considerare. De aceea, în accepțiunea alin. (5) art. 176<sup>1</sup> CP RM, promovarea cultului persoanelor condamnate definitiv, de către o instanță națională sau internațională, pentru comiterea infracțiunilor contra păcii și securității omenirii sau pentru crime de război și crime contra umanității, trebuie să se limiteze la susținerea, elogierea, glorificarea respectului nu pentru o persoană în general, ci doar pentru postura acesteia de infractor condamnat definitiv, de către o instanță națională sau internațională, pentru comiterea infracțiunilor contra păcii și securității omenirii sau pentru crime de război și crime contra umanității.

Ridică semne de întrebare sintagma „infracțiuni contra păcii și securității omenirii sau crime de război și crime contra umanității”. Nu este clar ce are în vedere legiuitorul. Probabil, prin „infracțiuni contra păcii și securității omenirii” se au în vedere infracțiunile prevăzute la art. 135, 135<sup>1</sup>, 136, 139, 140, 140<sup>1</sup>, 142 și 144 CP RM. Probabil, prin „crime de război și crime contra umanității” se au în vedere crimele prevăzute la art. 7 și 8 din Statutul de la Roma din 17.07.1998 al Curții Penale Internaționale [6]. Această incertitudine are un impact negativ asupra clarității și previzibilității alin. (5) art. 176<sup>1</sup> CP RM. Este necesară intervenția legiuitorului pentru a remedia această carență a legii penale.

Mai sus am afirmat că, în afară de fapta prejudiciabilă, latura obiectivă a unora dintre infracțiunile, prevăzute la art. 176<sup>1</sup> CP RM, include anumite semne secundare: modul public (în cazul infracțiunilor prevă-

zute la alineatul (2) și (5), precum și în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (3) în prezența modalității normative utilizare a simbolurilor fasciste, rasiste sau xenofobe); metoda de propagandă (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (5)).

Cele cinci ipoteze ale modului public de săvârșire a infracțiunii sunt specificate în art. 131 CP RM.

Privitor la metoda de propagandă, aceasta presupune apologia unor idei, concepții sau doctrine, cu intenția de a convinge și de a atrage noi adepți. „A face propagandă pentru ideologia fascistă, rasistă sau xenofobă sau pentru cultul persoanelor condamnate definitiv, de către o instanță națională sau internațională, pentru comiterea infracțiunilor contra păcii și securității omenirii sau pentru crime de război și crime contra umanității” înseamnă a propovădui concepții, idei favorabile unei astfel de ideologii sau unui asemenea cult și a căuta să se sădească aceste idei în conștiința altora.

Încheind analiza laturii obiective a infracțiunilor prevăzute la art. 176<sup>1</sup> CP RM, este de menționat că acestea sunt infracțiuni formale. Ele se consideră consumate din momentul săvârșirii acțiunii prejudiciabile.

Latura subiectivă a infracțiunilor specificate la art. 176<sup>1</sup> CP RM se caracterizează prin intenție directă.

Potrivit alin. (4) art. 176<sup>1</sup> CP RM, „nu constituie infracțiune fapta prevăzută la alin. (3) dacă este săvârșită în interesul artei sau al științei, al cercetării sau al educației”. Consider că această dispoziție se referă la scopul infracțiunii. Această concluzie rezultă din interpretarea per a contrario a prevederii de la alin. (4)<sup>2</sup> art. 3 al Legii nr. 64 din 23.04.2010 cu privire la libertatea de exprimare: „În condițiile alin. (3)<sup>3</sup>, se interzic [...] propagarea și/

<sup>3</sup> Acest alineat prevede: „Exercitarea libertății de exprimare poate fi supusă unor restrângeri prevăzute de lege, necesare într-o societate democratică pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, pentru a apăra ordinea și a preveni infracțiunile, pentru a proteja sănătatea și morala, reputația sau drepturile altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești”.

sau utilizarea în scopuri politice a simbolurilor fasciste, [...] acțiuni care se sancționează în conformitate cu legislația în vigoare” [7].

La baza infracțiunilor, prevăzute la art. 176<sup>1</sup> CP RM, se pot afla: năzuința de a dezaproba politica promovată de autoritățile statului; motivele de sorginte extremistă; motivele de ură socială, națională, rasială sau religioasă; răzbunare; interesul material presupunând executarea unei comenzi în schimbul unei remunerații materiale, etc.

În alt context, este de precizat că, în conjunctura infracțiunii prevăzute la alin. (3) art. 176<sup>1</sup> CP RM, deținerea de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe poate fi săvârșită doar în vederea răspândirii unor astfel de simboluri. În acest caz, scopul special al infracțiunii este cel de răspândire a simbolurilor fasciste, rasiste ori xenofobe. În prezența oricărui alt scop, deținerea unor asemenea simboluri nu poate fi calificată în baza alin.(3) art.176<sup>1</sup> CP RM.

Subiectul infracțiunilor specificate la art. 176<sup>1</sup> CP RM este persoana fizică responsabilă care la momentul comiterii faptei a atins vârsta de 16 ani. De asemenea, în cazul infracțiunilor prevăzute la alin.(1), (3) și (5) art. 176<sup>1</sup> CP RM, subiect este persoana juridică (cu excepția autorității publice).

Nu este necesar ca subiectul infracțiunilor, specificate la art. 176<sup>1</sup> CP RM, să posede o calitate specială. Folosirea situației de serviciu la săvârșirea uneia dintre infracțiunile, prevăzute la art. 176<sup>1</sup> CP RM, depășește cadrul acestor infracțiuni și, drept urmare, necesită calificare suplimentară în baza art. 327 sau 335 CP RM ori a art.312 din Codul contravențional.

**Concluzii.** Articolul 176<sup>1</sup> CP RM prevede răspunderea pentru patru infracțiuni. Obiectul juridic special al acestor infracțiuni îl constituie relațiile sociale cu privire la: neadmiterea constituirii, aderării sau sprijinirii unei organizații cu caracter fascist, rasist ori xenofob (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (1)); recunoașterea existenței Ho-

locaustului și a efectelor acestuia (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (2)); neadmiterea circulației simbolurilor fasciste, rasiste sau xenofobe (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (3)); neadmiterea promovării ideologiei fasciste, rasiste sau xenofobe ori a cultului persoanelor condamnate definitiv, de către o instanță națională sau internațională, pentru comiterea infracțiunilor contra păcii și securității omenirii sau pentru crime de război și crime contra umanității (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (5)).

În cazul infracțiunii prevăzute la alin. (3) art. 176<sup>1</sup> CP RM atestăm prezența obiectului material (imaterial) și a produsului. Astfel, în prezența modalităților normative de vânzare, răspândire, deținere de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe, precum și de utilizare a acestora, obiectul material (imaterial) al infracțiunii îl reprezintă simbolurile fasciste, rasiste sau xenofobe. În prezența modalității normative de confecționare a simbolurilor fasciste, rasiste sau xenofobe, situația este alta: obiectul material (imaterial) al infracțiunii îl constituie materia primă, materialele sau alte entități preexistente din care se confecționează simbolurile fasciste, rasiste sau xenofobe; produsul infracțiunii îl reprezintă simbolurile fasciste, rasiste sau xenofobe confecționate.

Latura obiectivă a infracțiunilor, specificate la art. 176<sup>1</sup> CP RM, include fapta prejudiciabilă exprimată în acțiune. Această acțiune se exprimă în: constituirea, aderarea sau sprijinirea, sub orice formă, a unei organizații cu caracter fascist, rasist sau xenofob (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (1)); negarea sau contestarea Holocaustului ori a efectelor acestuia (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (2)); confecționarea, vânzarea, răspândirea, deținerea sau utilizarea de simboluri fasciste, rasiste ori xenofobe (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (3)); promovarea ideologiei fasciste, rasiste ori xenofobe sau promovarea cultului persoanelor condamnate definitiv,

de către o instanță națională sau internațională, pentru comiterea infracțiunilor contra păcii și securității omenirii sau pentru crime de război și crime contra umanității (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (5)). În afară de aceasta, latura obiectivă a unora dintre infracțiunile, prevăzute la art. 176<sup>1</sup> CP RM, include anumite semne secundare: modul public (în cazul infracțiunilor prevăzute la alineatul (2) și (5), precum și în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (3) în prezența modalității normative de utilizare a simbolurilor fasciste, rasiste sau xenofobe); metoda de propagandă (în cazul infracțiunii prevăzute la alineatul (5)).

Latura subiectivă a infracțiunilor specificate la art. 176<sup>1</sup> CP RM se caracterizează prin intenție directă. Infracțiunea, prevăzută la alin. (3) art. 176<sup>1</sup> CP RM, nu poate fi săvârșită în interesul artei sau al științei, al

cercetării sau al educației. În cazul aceleiași infracțiuni, în prezența modalității normative de deținere a simbolurilor fasciste, rasiste ori xenofobe, scopul special este cel de răspândire a unor asemenea simboluri. Motive ale infracțiunilor, prevăzute la art. 176<sup>1</sup> CP RM, sunt: motivele de ură socială, națională, rasială sau religioasă; năzuința de a dezaproba politica promovată de autoritățile statului; motivele de sorginte extremistă; răzbunare; interesul material presupunând executarea unei comenzi în schimbul unei remunerații materiale, etc.

Subiectul infracțiunilor specificate la art. 176<sup>1</sup> CP RM este persoana fizică responsabilă care la momentul comiterii faptei a atins vârsta de 16 ani. De asemenea, în cazul infracțiunilor prevăzute la alin. (1), (3) și (5) art. 176<sup>1</sup> CP RM, subiect este persoana juridică (cu excepția autorității publice).

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 78 din 23.04.2021 pentru modificarea unor acte normative. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 146 din 14.06.2021.
2. Stati V., Propagarea fascismului, a rasismului și a xenofobiei, negarea Holocaustului: mostră de exces de reglementare penală, în Integrare prin cercetare și inovare. Conferință științifică națională cu participare internațională: Științe juridice și economice (10-11 noiembrie 2021): rezumate ale comunicărilor, Chișinău, CEP USM, 2021, pp. 9-11.
3. Legea nr. 54 din 21.02.2003 privind contracararea activității extremiste. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 56-58 din 28.03.2003.
4. Case of Vajnai v. Hungary. <http://hudoc.echr.coe.int/-eng?i=001-87404>
5. Amititeloe A., Deciziile justiției staliniste din anii '50 produc efecte prin OUG nr. 31/2002, amendată de Legea nr.217/2015, în Acta Universitatis George Bacovia. Juridica, 2018, vol. 7, nr. 2, pp. 331-347.
6. Rome Statute of the International Criminal Court. <https://www.icc-cpi.int/resource-library/documents/rs-eng.pdf>
7. Legea nr. 64 din 23.04.2010 cu privire la libertatea de exprimare, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-118 din 09.07.2010.

**Prezentat: 03 iunie 2022**

**E-mail: vitalie.stati@usm.md**

# ***Economie și finanțe publice***



# MANAGEMENTUL RELAȚIILOR VALUTAR-FINANCIARE INTERNAȚIONALE ALE ÎNTREPRINDERII

## MANAGEMENT OF THE COMPANY'S INTERNATIONAL FOREIGN CURRENCY-FINANCIAL RELATIONS

DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2\(114\).05](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2(114).05)

CZU: 339.7+339.5(100)

**Tatiana MANOLE,**  
**doctor habilitat, profesor universitar**

### SUMMARY

*This article deals with the set of issues related to economic - currency-financial relations with abroad. To this end, we first presented the general concepts of this process including foreign exchange policy, the foreign exchange market accompanied by the exchange rate. For the practical work of the financial manager of the enterprise of particular importance are the transfers of funds through correspondent banks. That is why we considered it opportune for the financial manager to know the movement of funds in the process of import-export of goods. In this case, it is necessary to understand such financial categories as: the „nostro” account, the „vostro” account, spot transactions („spot”), forward operations, documentary credit, documentary collection, etc. International currency-financial relations are presented as a complex process.*

**Keywords:** *foreign exchange policy, foreign exchange market, exchange rate, „margin”, „spot” operations, forward operations, hedging, „nostro” account, „vostro” account, documentary credit, documentary collection.*

### REZUMAT

*În acest articol se tratează setul de probleme legate de relațiile economice – valutar-financiare cu străinătatea. În acest scop am prezentat, mai întâi, conceptele generale ale acestui proces incluzând politica valutară, piața valutară însoțită de cursul de schimb valutar. Pentru activitatea practică a managerului financiar al întreprinderii o importanță deosebită au transferurile de fonduri prin băncile corespondente. De aceea am considerat oportun cunoașterea de către managerul financiar a mișcării fondurilor în procesul de import-export de mărfuri. În acest caz este necesar de înțeles astfel de categorii financiare ca: contul „nostro”, contul „vostro”, operațiuni la vedere („spot”), operațiuni la termen („forward”), acreditivul documentar, incaso documentar etc. Relațiile valutar-financiare internaționale sunt prezentate ca un proces complex.*

**Cuvinte-cheie:** *politica valutară, piața valutară, cursul de schimb valutar, „marjă”, operațiuni „spot”, operațiuni „forward”, hedging, contul „nostro”, contul „vostro”, acreditivul documentar, incaso documentar.*

**Introducere.** În condițiile globalizării, economiile naționale iese din albia problemelor și intereselor interne ale întreprin-

derii, integrându-se în acest proces. Astfel, în condițiile când au luat amploare relațiile economice ale întreprinderilor cu străinătă-

tea prin importuri și exporturi, în fața managerului financiar al întreprinderii se înaintează o cerință imperativă de a cunoaște complexitatea mecanismului de organizare a relațiilor valutare-financiare a întreprinderii cu străinătatea, având în vedere că conjunctura piețelor valutare este foarte evolutivă, fiind în funcție de mai mulți factori. Prin urmare, cunoașterea problemelor complexe ale managementului relațiilor valutare-financiare internaționale devine o oportunitate a timpului.

**Conținutul de bază.** În relațiile valutare-financiare cu străinătatea managerul financiar al întreprinderii (firmei) trebuie să cunoască conceptele generale cu referire la relațiile valutare-financiare internaționale cu străinătatea și anume: politica valutară, piața valutară și cursul de schimb.

**Politica valutară** reprezintă ansamblul măsurilor, instrumentelor și metodelor prin care autoritatea monetară abilitată caută să acționeze pentru a urmări influența factorilor și a stabili cursul de schimb pe piața valutară.

**Piața valutară** presupune existența unui sistem de relații care se formează între bănci, case de schimb și clienții acestora prin intermediul cărora se realizează operațiunile de vânzare-cumpărare, devize și valute, contribuind la stabilirea cursurilor de schimb.

**Cursul de schimb** reprezintă expresia sintetică a raportului valoric exprimat ca preț al tranzacției cu devize pe piața valutară. Cursul de schimb reprezintă elementul esențial al convertibilității monedelor.

În general, tranzacțiile valutare sunt derulate prin intermediul băncilor sau al altor instituții financiare, specializate și autorizate în acest sens. La cumpărarea și vânzarea unei valute există o diferență între cursul de cumpărare și cel de vânzare. Această diferență este cunoscută sub denumirea de „marjă”. Regula generală referitoare la stabilirea cursurilor de vânzare și cumpă-

rare este că băncile cumpără ieftin și vând scump, sau altfel spus, cumpără o anumită valută la un curs mai scăzut și vând la un curs mai ridicat (diferența fiind ceea ce s-a spus - marja).

Majoritatea operațiunilor de schimb valutare sunt „operațiuni la vedere” (spot). Această denumire este asociată operațiunilor de schimb valutare care se efectuează la cursul valutare din ziua tranzacției, iar mișcarea banilor în conturi (decontarea) are loc în 48 de ore sau două zile bancare lucrătoare. Între bancă și client intervine un contract de operațiuni la vedere sau contract la vedere.

Pentru protejarea împotriva riscului de schimb valutare, se utilizează operațiunea de schimb valutare la termen (forward). Această operațiune la termen permite stabilirea cursului la care se va cumpăra valuta în ziua plății.

În legătură cu termenul la care se efectuează operațiunile la termen, acestea au, de regulă, perioade fixe. De exemplu, o lună, 2, 3, 6, 9 luni și maxim 12 luni.

Totodată, trebuie de acordat atenție corelării plății importului cu termenul operațiunii la termen, deoarece mișcarea banilor în conturi se face asemănător operațiunilor la vedere, respectiv în termen de 2 zile lucrătoare de la data operațiunii la termen.

Odată ce cursul a fost stabilit, riscul este evitat. Măsura de protejare împotriva fluctuațiilor valutare viitoare, în raport cu anumită valută, este denumită hedging (hedging – engl., acoperire, adăpostire).

Și în cazul operațiunilor de hedging există posibilitatea apariției unor pierderi (potențiale) ca urmare a diferenței între cursul la termen, la care s-a efectuat operațiunea, și cursul la vedere din ziua încheierii operațiunii sau, altfel spus, dacă s-ar fi schimbat bani peste 2 luni, la cursul la vedere, s-ar fi cumpărat mai ieftin dolari (euro, etc.) Și totuși, prin apelarea la operațiunile



de hedging se elimină riscul și se poate stabili prețul mărfii astfel încât să nu se suporte scumpirea importurilor, determinată de fluctuațiile nefavorabile ale cursului valutar. În sens larg, operațiunile de hedging fac parte din arbitrajul valutar.

Cursul la termen se stabilește luând în considerare cursul la vedere, la care se mai ia în calcul o primă denumită „premium”, dacă se anticipează că moneda ce urmează a fi cumpărată se va întări (aprecia) sau un „discount”, dacă se estimează că moneda se va deprecia. Pentru a calcula cursul efectiv, fie se scade premium-ul din cursul la vedere, fie se adună discount-ul.

Cunoașterea conceptelor generale legate de politica valutară va facilita activitatea practică a întreprinderii legate de import-export. În activitatea practică a relațiilor economice – valutar-financiare ale întreprinderii o mare importanță are cunoașterea relațiilor interbancare prin care se efectuează transferurile internaționale de fonduri.

Pentru a înțelege modul în care se efectuează plățile externe, trebuie prezentată, mai întâi, practica privind conturile în valută. Indiferent de fluxul tipului valutar (comercial, necomercial sau financiar), acesta se realizează prin bancă. Băncile din diferite țări stabilesc, între ele, relații de corespondent bancar, având deschise – pe bază de reciprocitate – conturi, pe de o parte, pentru a ușura și a permite o cât mai rapidă mișcare a banilor, iar pe de altă parte, pentru a asigura securitatea transferurilor internaționale de fonduri.

Referitor la conturile pe care băncile și le deschid reciproc, în practică s-au impus termenii (de origine italiană):

- „nostro” – care înseamnă „al nostru”; din punctul de vedere al unei bănci comerciale moldovenești (din Republica Moldova) este contul în valută al acesteia, deschis în evidențele unei bănci din străinătate;

- „vostro” sau „lorro” - care înseamnă „al vostru”; definește contul băncii străine, des-

chis în evidențele aceiași bănci comerciale din Republica Moldova.

Deschiderea reciprocă de conturi în valută este numai o parte din serviciile pe care băncile aflate în relație de corespondent bancar și le oferă reciproc.

Denumirea unui cont drept „nostro” sau „vostro” (lorro) este asociat poziției băncii care efectuează operațiunea.

Astfel, de exemplu, un cont în valută, deschis de către o bancă din Republica Moldova la o bancă din S.U.A.

- Pentru banca comercială moldovenească va fi denumit „nostro” respectiv contul „nostro” deschis la banca din SUA.;

- Pentru banca din SUA va fi denumit „vostro”, respectiv „contul vostru” deschis la noi.

Amploarea relațiilor de corespondent bancar și numărul conturilor deschise în străinătate depinde de mărimea băncilor, poziția lor în ierarhia internațională, interesul financiar pentru o anumită zonă economică.

Toate plățile în străinătate ale unei bănci se fac prin intermediul acestor conturi, indiferent dacă aceste plăți sunt operațiunile proprii ale acestei bănci (de exemplu: încasare, plăți, comisioane, rambursări de rate, dobânzi etc.) sau sunt operațiuni efectuate din ordinul clienților lor (cecuri, acreditive, incasouri).

De regulă, disponibilitățile valutare se păstrează la bănci din țara de origine a valutei respective.

De exemplu, o bancă din Germania are deschise conturi în dolari la băncile din SUA. Iar bănci din SUA au deschise conturi în EURO în Germania.

În acest mod, depozitele proprii ale băncii și ale clienților săi (care au deschise conturi în valută) sunt fructificate, prin depozitare la băncile străine, prin dobânzile care se încasează.

Băncile păstrează numai sume mici, în valută, sub formă de numerar pentru schimbul valutar la ghișeu.

Băncile corespondente, de fapt, își acordă reciproc facilități suplimentare, în afara faptului că au deschise reciproc conturi în valută. Deseori acordă sprijin și asistență clienților celeilalte bănci corespondente, când aceștia derulează afaceri în străinătate.

Fiecare bancă trebuie să urmărească evoluția plăților și încasărilor efectuate prin contul „nostro”. Aceasta se realizează prin ținerea unui cont intern de către bancă denumit „cont oglindă”, exclusiv cu scopul păstrării evidenței.

Prin acordul de corespondent bancar, cele două bănci convin ca pe măsură ce debitează sau creditează contul „vostro” al băncii partenere, se transmit periodic câte un extras de cont.

Drept urmare, când banca moldovenească dispune plăți sau încasări din și în contul ei în străinătate („nostro” pentru ea), simultan evidențiază operațiunea în fișa contului oglindă a contului deschis la banca din străinătate. După efectuarea operațiunii, banca din străinătate îi trimite extrasul de cont (al contului „vostro” din punctul ei de vedere). Banca moldovenească va confrunța cele două documente (fișa contului oglindă și extrasul) și poate confirma soldul sau, în cazul în care constată nereguli (diferențe între datele înregistrate în fișa contului oglindă și cele din extras), va contacta banca corespondentă în vederea reglementării acestora.

În scopul ținerii unei evidențe exacte, banca va înregistra în contul oglindă toate tranzacțiile la o dată denumită data valutei. Data valutei este data la care tranzacția este înregistrată în contul nostro, deschis la banca corespondentă. Aceasta este data de la care clientul poate utiliza fondurile care au fost transferate. Aceasta este foarte important, chiar decisiv, deoarece o înregistrare incorectă poate crea mari probleme băncii, care nu va dispune la moment de disponibilități și va trebui să cumpere valută pe piața valutară pentru a-și acoperi nevoia

temporară, riscând să înregistreze pierderi rezultate din schimbul valutar.

În procesul efectuării transferurilor plăților cu străinătatea băncile corespondente percep comisioane al căror nivel este determinat de următorii factori: nivelul de ansamblu al comisioanelor bancare într-o anumită țară (de exemplu, SUA) sau zonă geografică (de exemplu, țările Europei de Vest, Asia de Sud etc.); mărimea sumei; tipul de operațiune pentru care se efectuează plata (ordin de plată, acreditiv documentar); tipul de transfer utilizat, luându-se în considerare viteza și securitatea transmiterii.

Indiferent de tipul de transfer, documentul în sine (prin ordinul dat de client) precizează în sarcina cui cad comisioanele: a celui ce remite banii și / sau a celui ce urmează să-i încaseze. În practică există trei combinații posibile:

- Clientul ce remite banii plătește comisioanele solicitate de ambele bănci;
- Beneficiarul plății suportă comisioanele solicitate de ambele bănci;
- Fiecare dintre parteneri plătește comisioanele pentru banca din țara sa.

În același timp, se distinge mișcarea banilor în două planuri:

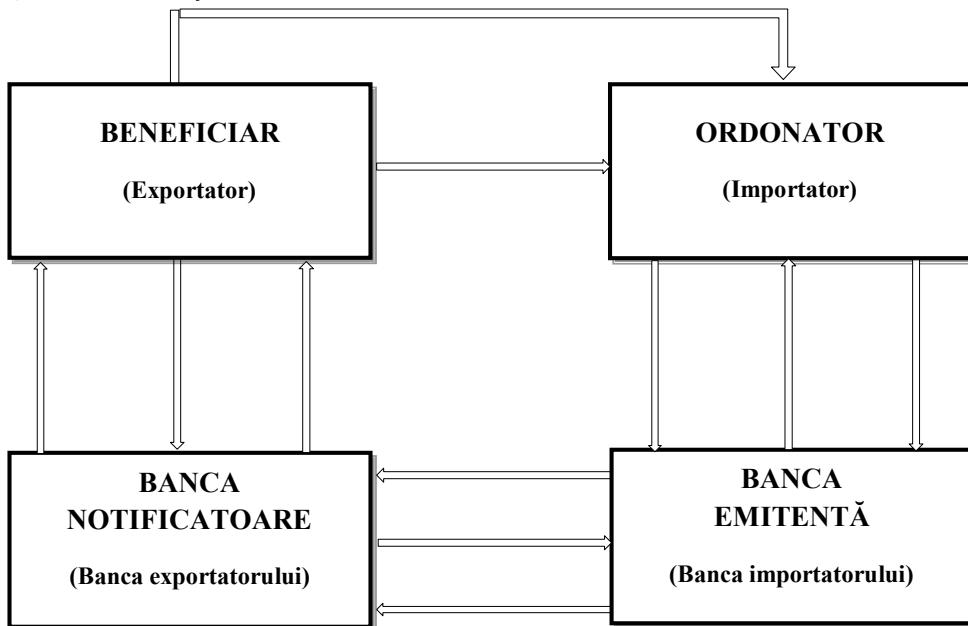
- client-bănci fondurile sunt transferate din contul clientului (în exemplul anterior din contul importatorului deschis la banca moldovenească) în contul partenerului (exportatorului);

- bancă – bancă mișcarea fondurilor are loc prin intermediul conturilor „nostro” și „vostro” ale celor două bănci implicate în transferul internațional al fondurilor.

Indiferent de natura tranzacției sau a persoanei fizice sau juridice care a ordonat transferul internațional al fondurilor, acesta se poate realiza prin:

- transfer letric prin poștă (par avion);
  - transfer telegrafic;
  - transfer prin sistemul electronic SWIFT.
- Actualmente cea mai practică formă de transfer internațional de fonduri este

**Figura 1. Operațiunile de expediere a mărfii.**



transferul prin sistemul electronic SWIFT. SWIFT constituie o tehnică computerizată de transmitere a mesajelor. Într-o abordare simplă, este similar transferului telegrafic sau prin telex cu particularitățile determinate de sistemul computerizat integrat care îl definește și securitatea absolută a transmiterii informației.

Expresia SWIFT, utilizată adesea în practică ca un termen în sine reprezintă abrevierea pentru Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications (Societatea pentru Telecomunicații Financiare Interbancare Mondiale), societate cu sediul la Bruxelles, constituită prin asocierea a 239 de bănci din 15 țări în 1973, care a devenit operațională începând cu 1977.

**Plățile în comerțul internațional.** În tranzacțiile internaționale problemele cele mai dificile sunt cele privind controlul asupra mărfurilor care formează obiectul tranzacției și încrederea între parteneri. Cât de sigur este să expediezi marfa în străinătate, către un cumpărător din altă țară? Va plăti acesta? Ce se va întâmpla în cazul în care nu plătește?

Există posibilitatea reducerii acestor riscuri, pentru ambii parteneri, prin utilizarea unor tehnici de decontare a tranzacțiilor, reglementate și acceptate pe plan internațional. Una din tehnicile de decontare este acreditivul documentar (documentary credit), cunoscut și sub denumirea de scrisoare de credit (Letter of credit – L/C).

În figura 1 este prezentată succesiunea standard a operațiunilor, circuitul specific plăților efectuate prin acreditiv documentar.

Vom explica pașii operațiunilor de expediere a mărfii, utilizându-se acreditivul documentar. În acest proces un mare rol aparține băncilor părților implicate în acest proces.

Sucesiunea standard a operațiunilor, circuitul specific plăților efectuate prin acreditiv documentar.

**Pasul 1.** Acreditivul documentar este un angajament ferm, asumat în scris, de o bancă de a asigura plata unui export sau serviciu contra documentelor prezentate de exportator, în conformitate cu termenele și condițiile stabilite de importator.

**Pasul 2. Părți implicate.** În plata prin acreditiv documentar, părțile implicate sunt:

- Ordonatorul (importatorul) este cel care inițiază relația de acreditiv, prin ordinul pe care îl dă băncii sale (cerere de deschidere de acreditiv) stabilește condițiile de termene și documente, în care banca să facă plata;

- Banca emitentă (banca importatorului) este cea care, la cererea ordonatorului, își asumă angajamentul ferm de plată, în cazul în care condițiile cerute de importator sunt respectate de către exportator (aceste condiții și termene sunt trecute într-un document care este însuși acreditivul documentar și pe care îl transmite, pe canal bancar, exportatorului);

- Banca notificatoare (banca exportatorului) este banca ce îl anunță pe exportator de sosirea (deschiderea) acreditivului; ea poate fi și banca plătitore, dacă în acreditiv s-a precizat plata documentelor se face la ghișeele sale;

- Beneficiarul (exportatorul) este cel în favoarea căruia a fost deschis acreditivul și care, după îndeplinirea condițiilor de termen și documente precizate în acreditiv, încasează banii pe baza documentelor prezentate la ghișeele băncii plătitore.

De asemenea, este folosit termenul de acreditiv documentar:

- atât pentru a desemna o formă de decontare, cât și

- pentru însuși documentul emis de banca emitentă prin care aceasta se angajează la plată.

**Pasul 3. Termeni și condiții.** Utilizarea acreditivului ca modalitate de decontare a fost stabilită de parteneri în contractul comercial, unde se stabilesc și anumite termene și condiții.

Aceste termene și condiții sunt:

- Valoarea acreditivului documentar, re-

spectiv suma maximă de plată la care se angajează banca;

- Valabilitatea - intervalul limită de timp, scurs de la emiterea acreditivului, în care banca este angajată la plată, iar exportatorul trebuie să prezinte documentele;

- Intervalul de timp, de la data expedierii mărfii, în cadrul căruia trebuie prezentate documentele la plată;

- Utilizarea acreditivului - modul de efectuare a plății: la vedere sau la o altă dată, expres precizată (de exemplu: „la 90 de zile”), prin acceptare;

- Natura, cantitatea și starea mărfurilor;

- Condiția de livrare a mărfurilor, potrivit cerințelor INCOTERMS 1990;<sup>1</sup>

- Documentele pe care trebuie să le prezinte la bancă exportatorul pentru a încasa banii;

- Alte precizări cum ar fi: livrări parțiale permise / nepermise, transbordări permise/nepermise, cine suportă comisioanele bancare, clauza de rambursare a fondurilor, respectiv modul în care banca plătitore primește banii de la banca emitentă (în cazul în care locul plății nu este la banca emitentă).

Operațiunile de derulare a acreditivului pot fi prezentate astfel :

1. Acreditiv revocabile și irevocabile.

Orice acreditiv trebuie să conțină o precizare privind forma sa. Acreditivul poate fi revocabil sau irevocabil.

Acreditiv irevocabil - nu poate fi schimbat fără acordul părților.

Acreditiv revocabil - poate fi modificat sau revocat (fără acordul prealabil al exportatorului). De aceea, pentru al proteja pe exportator se cere să fie scris în acreditiv că este irevocabil.

2. Derularea propriu-zisă a acreditivului.

Cumpărătorul trebuie să ordone băncii sale să emită un acreditiv în favoarea expor-

<sup>1</sup> Băncile și operațiunile bancare. Fundamentele profesiei bancare. Institutul Bancar Român. Coordonator curs prof. dr. Lucian C. Ionescu. - Editura Economică. 1996. București. Pag. 248-250. ISBN: 973-9798-54-6.

tatorului. În această cerere va preciza toate documentele pe care exportatorul trebuie să le prezinte băncii pentru ca aceasta să-i efectueze plata.

3. Documente uzuale. Documentele solicitate frecvent sunt:

- Factura. Este un document comercial emis de exportator, în care sunt cuprinse date privind: denumirea mărfii, cantitatea, calitatea, prețul unitar și valoarea și alte detalii.

- Conosamentul - un document de transport, utilizat în cazul transportului maritim de mărfuri, care dovedește că mărfurile s-au expedit.

- Scrisoarea de trăsură - un document de transport în cazul transportului aerian sau terestru, ca dovadă de primire și încărcarea mărfurilor.

- Polița / Certificatul de asigurare. Transportul internațional poate avea diverse riscuri: naufragiu, calamități, război etc. Pentru acoperirea acestor riscuri, mărfurile sunt asigurate la o campanie de asigurări. Pentru asigurarea mărfurilor se plătește o primă de asigurări, iar casa de asigurări emite polița de asigurare.

- Cambia. În cazul acreditivului cambia este trasă asupra băncii importatorului - banca emitentă - și acceptată de către importator, prin ea solicitându-se ca o anumită sumă de bani (de exemplu, valoarea acreditivului) să fie plătită la prezentarea cambiei - în cazul unei cambii la vedere, sau după un anumit număr de zile (de ex. 90 de zile de la prezentare) - în cazul unei cambii cu plata la scadență.

- Certificat de Inspecție / Calitate. Acest document poate fi emis de producător, exportator sau o terță persoană.

- Document administrativ unic - Circulația mărfurilor în cadrul Uniunii Europene (UE) este reglementată separat prin legislația și acordurile încheiate în acest

scop și se utilizează un singur formular, denumit Document administrativ unic.

Cele mai importante condiții de livrare (incoterms) sunt:

- Franco transportator (FCA - Free Carrier). Exportatorul livrează mărfurile solicitate de importator și le predă căruțașului. Importatorul angajează transportul și plătește toate cheltuielile, suportând riscurile. Aceasta este o condiție pentru orice tip de transport.

- Franca la bordul vasului (FOB). Exportatorul transportă mărfurile, le încarcă la bordul vasului pe socoteala sa și obține un conosament curat. Importatorul navlosește, plătește navlu<sup>2</sup> și asigurarea până la portul de destinație.

- Cost, asigurare, navlu (CIF - Cost, Insurance and Freight). Exportatorul navlosește vasul, transportă și încarcă mărfurile pe vas, încheie și plătește asigurarea până în momentul în care mărfurile sunt descărcate în portul de destinație.

Incasso documentar spre deosebire de acreditiv, este o instrucțiune trimisă de către exportator băncii importatorului, instrucțiune însoțită de un set de documente, spre a fi transmise importatorului, pentru plată sau acceptare (dacă în setul de documente este și o cambie).

În esență, incasoul este un serviciu bancar de transmitere pe canal bancar, a documentelor privind livrarea mărfurilor de la exportator la importator și a banilor în sens invers. Spre deosebire de acreditiv, în cazul incasoului nu avem de-a face cu o plată garantată. Controlul asupra mărfurilor rămâne în sarcina exportatorului până în momentul în care este încasată plata sau acceptată cambia însoțitoare. Dacă mărfurile au fost livrate și nu au fost achitate, acest lucru implică costuri determinate fie de readucerea mărfii în țară, fie de depozitarea acestora, până în momentul în care este efectuată

<sup>2</sup> Notă : Navlu - chirie plătită pentru folosirea unui vas de transport maritim; costul transportului pe apă al persoanelor sau al mărfurilor.

plata (sau marfa este redirijată și vândută unui alt cumpărător).

Unele firme nu dețin suficientă valută pentru a putea asigura plata importatorilor de mărfuri și servicii. În acest caz pot opta pentru comerțul în compensație sau barter, oferind pentru plata importului, în loc de bani, produse de pe piața internă. Aceasta este o formă de comerț care s-a extins în ultimii ani, deși este mai complicat decât apare la prima vedere. Mărfurile oferite în schimb, adesea, nu sunt necesare partenerului de afaceri, care, la rândul lui, le va livra unui terț, care într-adevăr are nevoie de marfa respectivă și care îl va plăti în numerar. Operațiunile se

por desfășura printr-un șir de intermediari până la găsirea unui client interesat în marfa respectivă. În fiecare etapă părțile trebuie să se asigure că dreptul asupra mărfii este corect transmis, iar mărfurile sunt încărcate sau depozitate corespunzător. Aceste tranzacții sunt, deseori, realizate de firme specializate.

În concluzie menționăm, că relațiile internaționale valutare-financiare sunt foarte complexe și implică un efort mare din partea departamentului de management financiar al întreprinderii, necesitând cunoștințe profunde din partea specialiștilor care sunt implicați în relațiile de import-export de mărfuri ale întreprinderii.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Băncile și operațiunile bancare. Fundamentele profesiei bancare. Institutul Bancar Român. Coordonator curs prof. dr. Lucian C. Ionescu. Editura Economică, 1996, București. 528 p. ISBN: 973-9798-54-6.
2. Paul Bran, Relații financiare și monetare internaționale. Editura „Tipografia Centrală”, Chișinău, 1996, 304 p. ISBN 5-85886-076-1.
3. Paul Halpern, J. Fred Weston. Eugene F. Brigham. Finanțe manageriale. Modelul canadian. Canadian managerial finance. Fourth edition, 1994, 948 p. ISBN: 0-03-922909-2. -Traducere „Editura Economică, București, 1998, pentru versiunea românească. ISBN: 973-590-043-2.
4. Ковалев В. В. Введение в финансовый менеджмент. М.: Финансы и статистика, 2000, 768 с. ISBN 5-279-01907-0.
5. <https://www.scrigroup.com/afaceri/economie/POLITICA-VALUTARA-SI-A-CURSU-LU44878.php>

**Prezentat: 12 mai 2022**

**E-mail: tatmanole@yahoo.com**

# MIGRAȚIA DE MUNCĂ: POTENȚIALE AMENINȚĂRI SAU DIRECȚII PENTRU ASIGURAREA SECURITĂȚII ECONOMICE

## LABOR MIGRATION: POTENTIAL THREATS OR DIRECTIONS TO ENSURE ECONOMIC SECURITY

DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2\(114\).06](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2(114).06)

CZU: 339.7

**Nadejda HOMIȚCHI,**  
doctorandă,  
Academia de Administrare Publică,

**Vitalie CAZACU,**  
doctor, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*In this article the authors analyze the dynamics of external labor migration as a factor of economic security of the Republic of Moldova, provide a forecast for the dynamics of external migration balance, using a mathematical model, taking into account the main problems and threats to economic security the influence of labor migration, as well as possible ways to overcome them.*

**Keywords:** migration processes, state security, external migration, labor migration, remittances, threats to economic security

### REZUMAT

*În articolul dat autorii analizează dinamica migrației externe a forței de muncă ca factor al securității economice al Republicii Moldova, oferă o prognoză pentru dinamica balanței migrației externe, folosind un model matematic, luând în considerare și principalele probleme și amenințări la adresa securității economice care apar sub influența migrației forței de muncă, precum și posibile modalități de depășire a acestora.*

**Cuvinte-cheie:** procese migraționiste, securitatea statului, migrația externă, migrația forței de muncă, remitențe, amenințări la adresa securității economice.

Securitatea economică ca cea mai importantă componentă a securității naționale este o anumită stare a sistemului economic, care asigură protecția garantată a drepturilor și intereselor societății, statului, individului la nivel național și internațional prin

prevenirea, localizarea și atenuarea amenințărilor interne precum și realizarea unui nivel adecvat de dezvoltare socio-economică a țării. Amenințările la adresa securității economice a țării sunt o combinație de condiții și factori care creează un pericol pentru

interesele vitale ale individului, societății, statului și fac dificilă sau imposibilă realizarea intereselor economice naționale. Securitatea națională și economică sunt direct legate de procesele de migrație. Procesele de migrație internațională a forței de muncă au o influență decisivă.

În întreaga lume, migrația populației este percepută din ce în ce mai mult ca o resursă, a cărei utilizare efectivă (sau neutilizare) poate determina în mare măsură succesul dezvoltării economice a țării [6]. Având în vedere tendințele actuale de dezvoltare a proceselor internaționale, precum și integrarea diferitelor țări într-un singur spațiu, procesele de migrație asociate cu depășirea consecințelor conflictelor interetnice capătă un rol foarte important. În plus, una dintre cele mai importante sarcini pentru dezvoltarea politică, juridică, socio-economică și culturală a acestor țări este depășirea factorilor negativi și folosirea factorilor pozitivi ai migrației externe.

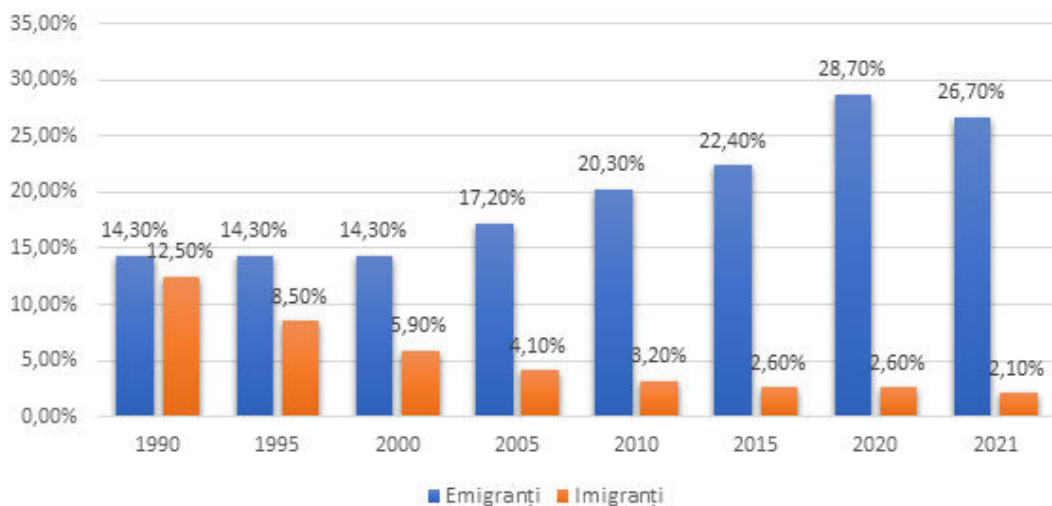
În general, problemele migrației sunt tratate de oamenii de știință din diverse direcții și domenii ale științei - sociologie, economie, migrație, geografie, demografie etc. Interrelația factorilor și impactul consecințelor migrației externe a forței de muncă pare a fi o relație de cauzalitate între originile acestui fenomen și amenințările la adresa securității economice. În istoria studiului migrației, există diferite abordări ale fenomenului migrației și impactului acesteia asupra economiei. Cea mai acceptabilă este abordarea economică, care îmbină multe teorii și concepte. Tema impactului proceselor de migrație asupra sistemului economic a fost abordată de mai multe ori de către așa savanți ca: T. Man, J. B. Koliber, A. Smit, T. Malitus, K. Marks, D. Keynes, D. Bekker, D. Simon și K. Tayler. În Republica Moldova studiile în domeniul migrației externe a forței de muncă sunt realizate de către demografi, sociologi, istorici și economiști.

O analiză a publicațiilor privind problemele migrației din ultimii 30 de ani sugerează că, pe de o parte, s-a acumulat o cantitate semnificativă de date și, pe de altă parte, există anumite deficiențe în cercetare. Studiile moderne despre migrația externă a forței de muncă în Republica Moldova se bazează adesea pe metodele anilor '90. Metodele calitative sunt rar utilizate în cercetarea sociologică; există o lipsă evidentă a unor studii reprezentative de monitorizare a analizei aprofundate a evoluțiilor metodologice. Lipsa generală a publicațiilor este competitivitatea lor, lipsa unei baze empirice care să fundamenteze concluziile. În Moldova, nu există studii dedicate evaluării impactului migrației externe a forței de muncă asupra securității economice a statului. Pe de o parte, putem observa deja efectele pozitive care stau la baza politicii de migrație; pe de altă parte, migrația creează o mulțime de consecințe negative care afectează securitatea economică.

Analizând graficul din figura 1 putem observa că migrația din Republica Moldova își are începuturile chiar din primele zile ale suveranității. În anul 2021 numărul migranților din Republica Moldova atinge cifra de circa 1150000 de oameni, ceea ce constituie 28,7% din populația totală a țării. Fluxul de migranți moldoveni a crescut de la 14% în 1990 la 17% în 2005. Această tendință de creștere se observă și în următoarele perioade 2010 - 20,3%, 2015 - 22,4%, 2020 - 28,7%. În perioada anilor 2000-2020, numărul de migranți a crescut constant, într-un ritm de aproximativ 150.000 de persoane o dată la cinci ani (până la 248.000 în perioada 2015-2020). Ținând cont de faptul că, simultan cu depopularea, rata fertilității a fost scăzută, procentul de migranți internaționali a crescut cu 2-3% o dată la cinci ani. Cât privește numărul de imigranți din grafic se observă că numărul acestora este mereu în scădere, de la peste 500.000 (12,5% din populație) la puțin peste 100.000 (2,1%) [7].



**Figura 1. Balanța migrației pentru anii 1990-2021 (în % din numărul total al populației).**



Sursa: [www.statistica.md](http://www.statistica.md)

Emigrația din Republica Moldova continuă să depășească semnificativ imigrația. În ultimii ani, fluxurile de migranți pe termen lung au constituit cca 150 mii anual, în timp ce reîntoarcerea cetățenilor în țară se menține în jurul la 115 mii persoane anual. În perioada 2015-2020, rata emigrației a fost de 60 persoane la 1000 locuitori, iar rata imigrației de numai 40-43 persoane la 1000 locuitori. Migrația netă în anii 2015-2020 a fost estimată la -221,3 mii persoane care au părăsit Republica Moldova și nu s-au mai întors în țară, în valori relative reprezintă cca 8,2% din populația țării. Asemenea proporții ale migrației internaționale au fost doar în perioada anilor 2005-2010 când s-au intensificat fluxurile migraționale sub influența politicilor de reîntregire a familiei în țările europene [2].

Conform datelor prognozei 2014-2035, elaborată de către Centrul de Cercetări Demografice al Institutului Național de Cercetări Economice, în următoarele decenii scăderea populației va continua într-un ritm destul de rapid. Scăderea anuală a populației poate fi de 1,1-2%. Conform scenariului de prognoză scăzut (menținerea natalității la

nivelul anului 2014, migrația populației în mărime de 1% -1,3% din totalul populației, o creștere a speranței de viață de la 64,9 la 67 de ani pentru bărbați și de la 73,7 la 75,8 ani pentru femei) până în 2035 populația țării poate scădea la 2085,8 mii (cu 28,4%) [1].

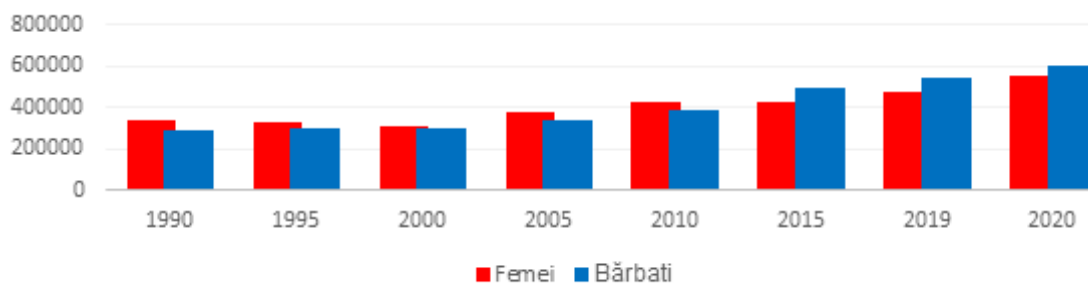
Fenomenul migrației în scop de muncă este răspândit pe tot teritoriul țării, în procesele migrației participă atât bărbații, cât și femeile. În figura 2 este prezentat numărul de emigranți în funcție de sex.

Precum se vede în graficul din figura 2, în fluxul de migranți observăm că numărul femeilor care migrau cu scop de muncă din 1990-2010 este mai mare decât cel al bărbaților, pe când în perioadele următoare se observă tendința treptată de masculinizare a forței de muncă migrante (de la 58% bărbați și 42% femei în 2015 la 52% bărbați și 48% femei în 2020).

Distribuția pe grupuri de vârste în funcție de țara de destinație este diferită, fiind explicată de oferta de muncă și specificul țării de destinație.

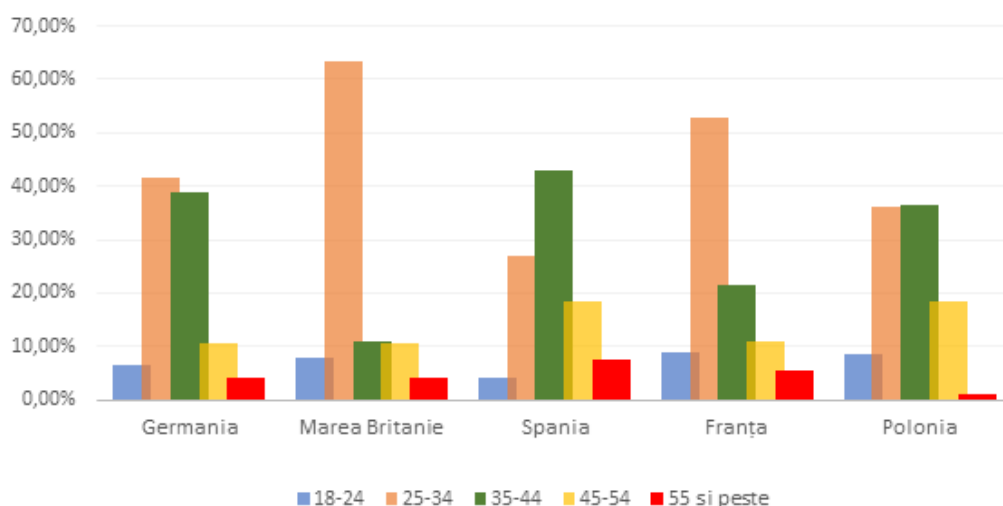
Din graficul prezentat se observă că în Marea Britanie, Franța și Germania cea mai mare pondere o au migranții cu vârsta cu-

**Figura 2. Dinamica distribuției migranților în scop de muncă în funcție de sex (1990-2020).**



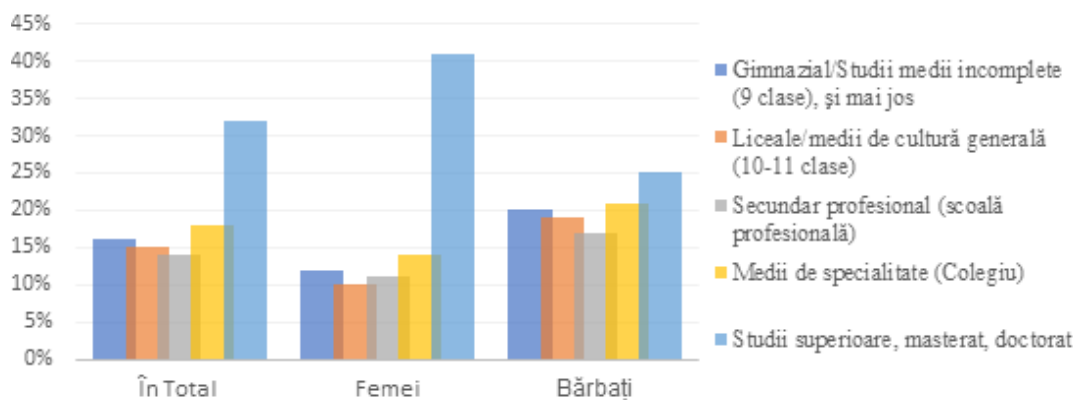
Sursa: [www.statistica.md](http://www.statistica.md)

**Figura 3. Distribuția migranților în scop de muncă pe grupuri de vârste anul 2020.**



Sursa: [www.statistica.md](http://www.statistica.md)

**Figura 4. Repartizare a resurselor de muncă în funcție de calificarea sa anul 2020.**



Sursa: [www.statistica.md](http://www.statistica.md)

prinsă între 25-34 ani, adică tinerii și tinerele apte de muncă. În Germania bărbații sunt mai tineri, circa 53% au vârsta până la 35 ani, printre femei circa 56% au 35 ani și mai mult. Cât privește Spania, aici observăm că ponderea cea mai mare o au migranții în grupa de vârstă 35-44 ani.

Analizând nivelul de repartizare a resurselor de muncă în funcție de calificare, se observă că din numărul total de migranți 32 % sunt persoanele cu studii superioare, 18 % au studii medii de specialitate (colegiu), 16% studii - gimnaziale/studii medii incomplete (9 clase), și mai jos, 15% - studii liceale/medii de cultură generală (10-11 clase) și 14% studii secundar profesional (școală profesională).(figura 4.).

Înrăutățirea situației demografice din Republica Moldova este cauzată direct sau indirect de contextul politic, economic și nu în ultimul rând de cel social.

Depopularea țării este un adevărat pericol, un cerc vicios: populația este în scădere pentru că nu sunt locuri de muncă, pentru că nu sunt întreprinderi, pentru că nu sunt investiții. Motivul principal nu este doar în scăderea natalității, ci și în emigrația în masă. În perioada anilor 1991-2015 Republica Moldova a pierdut un număr extrem de mare de oameni, dovadă fiind rezultatele recensămintelor populației din țările gazdă. Astfel, contingentul de nativi în Republica Moldova, conform runde de recensăminte din 2011, este de 585 mii persoane, ceea ce reprezintă circa 20% din populația totală a țării. În anii cu cea mai mare intensitate a emigrației (2008-2011), pierderile au variat între 13-15 persoane la 1000, sau 1,3-1,5% din totalul populației. În 2007, coeficientul de pierdere din migrație a fost de 12‰, în 2012-2013. – 10‰. În anii 2014-2015 coeficientul de pierdere în migrație a scăzut la 8‰. Cel mai mare număr de cetățeni ai Republicii Moldova a plecat în Rusia și Italia [4].

Republica Moldova se ciocnește cu

situația când specialiștii tineri, activi, apti de muncă, plătitori de impozite părăsesc țara și deseori pentru totdeauna. În prezent deja există un deficit de medici, profesori, ingineri, muncitori calificați etc. În ciuda remitențelor migranților de muncă, migrația populației a avut un impact negativ asupra tuturor aspectelor dezvoltării societății și va fi foarte dificil de completat această nișă creată atât pe piața muncii, cât și în societatea civilă.

Pandemia de COVID-19 din 2020 a avut un impact semnificativ asupra tuturor domeniilor vieții și economiei țărilor lumii. Consecințele negative au afectat și migranții de muncă din întreaga lume, care s-au trezit blocați în țara gazdă fără acces la servicii medicale, mulți și-au pierdut locurile de muncă și veniturile. În 2021 față de 2020, volumul remitențelor transferate în Moldova prin intermediul băncilor în favoarea persoanelor fizice a crescut cu 8,4% (+125,09 milioane de dolari) – până la 1 miliard 611,83 milioane de dolari. Republica Moldova se situează în top-20 state cele mai dependente de remitențe, și anume 25% din veniturile totale ale gospodăriilor de la țară revin remitențelor.[3]

Rolul remitențelor în toată lumea, nu doar în Republica Moldova, este de a finanța consumul. Faptul că aceste remitențe nu au contribuit în mod direct la creșterea investițiilor, nu s-au transformat direct în investiții, este o situație absolut normală, pentru că factorii principali care au determinat emigrarea și, respectiv, creșterea remitențelor au fost de ordin social-economic, adică din cauza sărăciei, cei care au plecat nu au reușit să acopere acest consum din surse interne. Prin urmare, remitențele în mod logic vin să compenseze această insuficiență de venituri la nivel local.

**Concluzii.** Studiul aspectelor economice ale migrației externe a forței de muncă a făcut posibilă deducerea următoarelor concluzii:

- migrația externă a forței de muncă este unul dintre cei mai importanți regulatori ai populației de vârstă activă;

- este un catalizator al repartizării resurselor de muncă în funcție de nivelul de calificare al acestora;

- migrația externă a forței de muncă stimulează concurența pe piața muncii și contribuie la schimbarea calitativă a acesteia. De regulă, este cauzată de dorința de a îmbunătăți condițiile de viață și este direct legată de situația de pe piața muncii.

Având în vedere asigurarea insuficientă a infrastructurii socio-economice, migrația forței de muncă înalt calificate este în creștere. Principala forță motrice din spatele migrației sunt factorii bazați pe nevoile sociale și personale.

Cele mai semnificative amenințări ale migrației externe a forței de muncă sunt următoarele:

- migrația externă a forței de muncă poate cauza prejudicii grave potențialului economic și al celui de muncă;

- migrația populației apte de muncă duce la o scădere a producției în anumite sectoare ale economiei;

- migrarea specialiștilor de înaltă calificare duce la degradarea potențialului tehnico-stiințific al țării.

Am dori să subliniem imperfecțiunea judecăților referitor la unele dintre presupusele beneficii ale exportului de muncă:

1. Teza conform căreia migrația forței de muncă este temporară nu este pe deplin justificată. Analizând experiența altor țări în domeniul migrației forței de muncă, am constatat că migranții de muncă plecați în străinătate pentru a lucra, nu numai că nu s-au întors în patria lor istorică, dar și-au luat ulterior familiile cu ei, căutând oportunități de a obține dreptul de ședere. Apariția diasporei a făcut posibilă întărirea legăturilor etnice în străinătate și a creat astfel condițiile unui nou val de migrație a forței de muncă.

2. Nu este fundamentată teza conform

căreia exportul forței de muncă, și ca urmare a remitențelor sistematice ale migranților de muncă, vor stimula o creștere economică ridicată. Nu negăm faptul că remitențele migranților de muncă îmbunătățesc semnificativ situația financiară a familiilor, dar nu pot garanta o creștere economică ridicată. Deoarece exportul de muncă acoperă în principal populația aptă de muncă, ca urmare a migrației în țara donatoare, numărul populației apte de muncă care participă la procesele de valoare adăugată este redus, iar veniturile statului sunt reduse. Mai mult, exportul de forță de muncă pe scară largă abate atenția guvernului de la atragerea investițiilor străine directe în economie, care ar putea contribui la crearea de noi locuri de muncă în țară.

3. Teza conform căreia exportul de forță de muncă va reduce rata de creștere a șomajului nu este confirmată. Migrația forței de muncă poate reduce severitatea problemei șomajului doar pentru o perioadă relativ scurtă.

Pe lângă rezultatele economice ale exportului de muncă, trebuie remarcate multe consecințe sociale negative:

- separarea relativ lungă a membrilor familiei poate duce în cele din urmă la discordie în relațiile de familie și chiar la destrămarea familiei;

- din punct de vedere demografic, separarea relativ lungă a membrilor familiei poate duce în cele din urmă la o scădere naturală a creșterii natalității și la o creștere a structurii demografice a populației a numărului de persoane în vârstă și cu dizabilități;

- lipsa de atenție în familie față de copii poate duce la faptul că copiii încep să dea semne de comportament deviant, pot începe să se drogheze sau să se angajeze pe o cale criminală;

- persoanele care în mod sistematic și pentru o lungă perioadă de timp efectuează muncă „grea și murdară” în străinătate, trăiesc și lucrează în condiții necorespunzătoare.

toare, se pot îmbolnăvi în cele din urmă sau chiar aduce boli periculoase în țara lor, care pot reprezenta apoi o amenințare pentru societate.

Este evident că oprirea imediată al exportului de muncă nu este soluția optimă din cauza dependenței puternice a economiei țării de remitențe. Cu toate acestea, trebuie luate o serie de măsuri pentru a reduce exportul de forță de muncă și pentru a utiliza mai bine resursele de muncă ale Republicii Moldova pentru a îmbunătăți bunăstarea populației pe termen lung. Pe baza celor de mai sus, putem trage următoarele concluzii.

1. Este necesară stimularea migrației interne, spre deosebire de cea externă. Resursele de muncă vor aduce mai multe beneficii țării dacă sunt folosite pentru a crea valoare adăugată în țară. Posibil, acest lucru va necesita stimularea proceselor de dezvoltare urbană, urbanizarea vieții în zonele rurale și stimularea creării de noi locuri de muncă.

2. Este necesară îmbunătățirea climatului investițional pentru a atrage investiții directe. În acest scop, se recomandă reducerea volumului total al sarcinilor fiscale, creșterea eficienței sectorului bancar, minimizarea gradului de intervenție a statului în

economie și simplificarea legislației fiscale și vamale.

3. Ponderea sectorului serviciilor în PIB-ul țărilor în curs de dezvoltare este mult mai mică decât în țările dezvoltate. Acest fapt, în opinia noastră, demonstrează clar potențialul de dezvoltare al sectorului serviciilor și face posibilă identificarea unei alte oportunități importante de creștere economică. Dezvoltarea sectorului serviciilor poate reduce tensiunea în domeniul reglementării proceselor de migrație.

Astfel, conform analizei, evoluția economiei mondiale se caracterizează prin trei tendințe principale - internaționalizarea, transnaționalizarea și globalizarea producției și schimburilor, ceea ce sporește mult rolul și importanța factorului migrației în aceste procese. În contextul acestor procese de globalizare, statele donatoare de forță de muncă trebuie să abordeze următoarele priorități pentru a-și asigura propria securitate economică: crearea unei economii de înaltă eficiență, orientarea economiei către rezolvarea problemelor sociale, realizarea unei calități ridicate a vieții, crearea de instituții și mecanisme care să permită îmbinarea eficienței economice cu justiția socială.

## BIBLIOGRAFIE

1. Population situation analysis in the Republic of Moldova / Gagauz Olga (coord.); UNFPA, Centre for Demographic Research. Chisinau, 2016, 176 p.

2. ILO, International Labor Organization (2020). Protecting migrant workers during the COVID-19 pandemic Recommendations for Policymakers and Constituents. Policy Brief, April. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_743268.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_743268.pdf)

3. The World Bank (2020a). COVID-19 Crisis through a Migration Lens. Migration and Development, Brief 32, April. <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/publication/covid-19-crisis-through-amigration-lens>

4. The World Bank (2020b). Migration and Remittances Data. <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migrationremittances-data>

5. Табак Т. Эмиграция из Республики Молдова в постсоветский период // Демографическое развитие постсоветского пространства: сб. статей и аналитических материалов / под. ред. М. Б. Денисенко, Р. В. Дмитриева, В. В. Елизарова. - М:

Экономический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова, 2018, 368 с. Демографические исследования. ISBN 978-5-906783-85-1. <https://www.econ.msu.ru/sys/raw.php?o=44887&p=attachment>

6. Дмитриев А. В. Миграции: конфликтное измерение, 2007, 416 с.

7. [www.statistica.md](http://www.statistica.md)

**Prezentat: 7 iunie 2022**

**E-mail: [homitcaia@mail.ru](mailto:homitcaia@mail.ru)**

**[vitalie\\_cazacu@mail.ru](mailto:vitalie_cazacu@mail.ru)**

# DOCTRINELE ECONOMICE - BAZA DEZVOLTĂRII STATULUI

## ECONOMIC DOCTRINES THE BASIS OF STATE DEVELOPMENT

DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2\(114\).07](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2(114).07)  
CZU: 339.5

**Tatiana ANDREEVA,**  
**doctor, conferențiar universitar,**  
**Universitatea Liberă Internațională din Moldova,**

**Evghenii GROSU,**  
**doctorand,**  
**Academia de Administrare Publică**

### SUMMARY

*The problem of interstate economic unification today is geopolitical in nature, and therefore the unions that are being formed today will play leading roles in world politics in the future. Practice has shown that such interstate unions as the EU or NATO work, despite the fact that their members retain a significant share of their state sovereignty. Such alliances have begun to form everywhere, especially after the successes achieved by the EU. Each of these unions is created by the future member states of this union in order to preserve and maintain their independence, that is, in order not to fall under the influence of one of the world powers or another union.*

*From the point of view of traditional economic theory, it is impossible to find answers to all questions related to international integration. Why some integration unions are successful, while others are not, why the declared goal and the result obtained do not always coincide. It is the issues of economic integration that are of high relevance at the present time.*

*There are also a number of other important reasons, such as economic cooperation, cultural interaction, joint development of infrastructure, mutual assistance, raising one's own status at the world level, and much more. All this implies that by joint efforts the countries that are members of these unions reach greater heights than if they were not members of them, thus the rule of synergetic works.*

**Keywords:** economic integration, political integration, national economy.

### REZUMAT

*Problema unificării economice interstatale de astăzi este de natură geopolitică și, prin urmare, uniunile care se formează astăzi vor juca roluri de conducere în politica mondială în viitor. Practica a arătat că astfel de uniuni interstatale precum UE sau NATO funcționează, în ciuda faptului că membrii lor păstrează o parte semnificativă din suveranitatea lor statală. Astfel de alianțe au început să se formeze peste tot, mai ales după succesele obținute de UE. Fie-*

care dintre aceste uniuni este creată de viitoarele state membre ale acestei uniuni pentru a-și păstra și menține independența, adică pentru a nu cădea sub influența uneia dintre puterile mondiale sau a altei uniuni.

Din punctul de vedere al teoriei economice tradiționale, este imposibil să găsim răspunsuri la toate întrebările legate de integrarea internațională. De ce unele state membre au succes, în timp ce altele nu, de ce scopul declarat și rezultatul obținut nu coincid întotdeauna. Problemele integrării economice sunt de mare relevanță în prezent.

Există, de asemenea, o serie de alte motive importante, cum ar fi cooperarea economică, interacțiunea culturală, dezvoltarea comună a infrastructurii, asistența reciprocă, ridicarea propriului statut la nivel mondial și multe altele. Toate acestea implică faptul că prin eforturi comune țările care sunt membre ale acestor uniuni ating cote mai mari decât dacă nu ar fi membre ale acestora, deci regula lucrărilor sinergice.

**Cuvinte-cheie:** integrare economică, integrare politică, economie națională.

**Introduction.** The term „integration” entered the scientific circulation not so long ago, a little over a hundred years ago - at the end of the century before last. Integration from lat. integratio means union.

In modern science, the concept of integration is often compared with such concepts as globalization and internationalization. However, integration has its own specific features. Among the signs of integration, the following are distinguished: the isolation of the integration association from the rest of the world, the voluntariness of the process of creating an integration association, the general rules for the development of domestic and foreign policy for the countries participating in the integration group, their own system of organs and regulatory framework, common goals and an idea of a common destiny [1, p. 15].

**Main text.** The integration process is different from other processes that take place in the economic sector in the world. The most important difference is that within the framework of integration, the economies of several subjects (countries) are transformed into a single whole. However, it is important to understand that international economic integration is not any rapprochement, but only one that is carried

out by politically independent states and is of a voluntary nature [2, p. 120].

Domestic economic science understands integration as a process that develops “on the basis of the internationalization of all social life, accelerated by scientific and technological progress, the increase in the interdependence of peoples and states” [3, p. 56]. In turn, Yu.V. Shishkov is sure that the basis of integration processes is the international division of labor, which is „mediated by trade and other economic relations at the micro and macro levels”.

Thus, integration should be understood as a natural process that follows from the gradual „disclosure” of countries to each other, when certain mono-state macroeconomic organisms gradually move towards merging, form „a whole multi-state economic space, which over time is structured into a new, enlarged, more efficient economic organism” [4, p. 67].

It seems that N. N. Liventsev gives a more complete interpretation of the concept of economic integration. It reflects the essence of the ongoing economic processes in the merging countries. The researcher believes that international economic integration is “a high (mature) degree of internationalization of production based on the development of deep stable rela-



onships and division of labor between national economies, which leads to a gradual merging of the reproductive structures of a number of countries”.

The emphasis is on another significant element of the category of integration: it is the most important form of internationalization of production within the world economy.

At the same time, taking into account the fact that, when forming a new economic formation, the participating countries need to transfer part of their powers to joint management and control bodies, the definition given by Ernst B. Haas can be considered fair. According to the specialist, integration is “a process by which the loyalty of political actors of several national entities is shifted towards a new supranational center of decision-making, which becomes the center of political activity. The end result of the process of political integration is represented by a new political community” [5, p. 269].

It is important to mention that German and Swedish specialists turned to the study of integration at the end of the century before last. The founders in this area are R. Schmed, H. Kelsen, D. Schindler.

Their developments found their development in the theory of large spaces by Karl Schmidt. He was a German historian and jurist and realized that in order to change economic conditions, it is necessary to create large geopolitical spaces as new, more advanced subjects of international relations and international law. The theory of large space considers the process of development of states from the point of view of striving to achieve the greatest territorial volume. K. Schmidt believed that a large space is a new form beyond national unification, which is based on strategic, geopolitical and ideological factors [6, p. 56].

According to the Swiss economist W.

Röpke, integration is a state in which the same free and profitable trade relations can be formed between national economies as well as within these economies.

The point of view of V. A. Shlyamin is that economic integration is presented in a certain form of interaction between the state and economic entities, which implies a high degree of interpenetration and interdependence [7, p. 8].

The presented definitions make it possible to speak of two different methodological approaches to understanding the process of economic integration. The first of them is usually called static, if not, economic integration is represented by the onset of favorable circumstances and prerequisites for integration, the formation of a supra-subject (supranational) institution, which aims to bring national economies closer together and implement an agreed interstate economic policy by its participants in order to achieve common strategic goals. This interpretation of the meaning of international economic integration has been the main one for a long time, this is especially true for neoliberal theorists.

Another, „dynamic” approach presents this concept as a controlled and voluntary process of developing and strengthening ties, when economic entities consistently converge and structurally coalesce in order to receive comparative benefits. The Hungarian economist B. Balassa was one of the first who came to the conclusion that integration should be considered not only as a static state, but also as a dynamic process. Thus, a generally accepted, two-pronged approach to understanding the meaning of international economic integration was subsequently formed [8, p. 260].

The most successful international economic integration has become on the European continent. That is why the functioning of the European Union has become an example for the development of key theo-

ries and practical models of regional integration in the second half of the twentieth century.

So, economic integration is a complex process that takes place in several stages. In most cases, states are united on a territorial basis, within one large region. Undoubtedly, this meets the needs of states, including the stability of the countries of this region, the growth of its economy, trade, cooperation in various fields, as well as the growth of authority in the world. In addition, the level of economic development of countries is taken into account, which should be approximately the same for the successful development of integration education.

As noted above, the greatest successes in international economic integration have been achieved on the European continent. At that moment, it was necessary to understand why integration unions arose, and since their initiators in the early 50s. 20th century were state bodies, it is important to find out what is the role of power structures and their powers in these processes. This is what provoked the emergence of integration theories, among them the concepts of functionalism and federalism came to the fore. Among the main theorists of functionalism, it is worth mentioning D. Mitrany and Ernst B. Haas.

„The Functional Theory of Politics” by D. Mitrany about what can be said about the presence of integration of various levels in world empires, blocs and international organizations. Its key features include the following. There is effective control over the legitimate use of power, there is a common decision-making body and there is a center of political education for citizens belonging to the community [9].

Functionalists believe that modern society has created technical problems. To solve them, it is important for experts in a particular field or on functional issues on

both sides of the borders to work closely together. It is because of this that a model of cooperation is emerging, and integration is seen as a gradual process, as a result of which a number of new power structures will be formed, which will gradually acquire more and more legislative powers [9].

When studying integration in Western Europe, the theoretical school of federalism noted that integration requires the presence of several components. First: it must be a conscious political decision of governments and peoples, then the parties will voluntarily and consciously renounce their own political sovereignty and independence. Secondly, it is necessary to create one or several new, supranational bodies and transfer a number of powers to them so that they can make decisions and be independent, i.e. so that they are not influenced by individual member states of the community. The primary incentive for integration that underpins the federalist model is national security. Due to the merging of national economies, representatives of the theoretical school of federalism are sure that the era of confrontation will end.

A significant contribution to the theory of federalism in integration studies was made by researchers A. Spinelli and S. Pistone. In their works, they substantiate the importance of the formation of supranational institutions in the process of economic integration.

Functionalism and federalism reflect opposing views on European economic integration. The first one is based on the collaborative model. And the second was built on a rigid supranational model of integration.

Subsequently, the ideas of functionalism were transformed into neofunctionalism. And Ernst B. Haas noted that for economic integration it is necessary that the participating countries have common economic interests, that economic systems are

similar, and there is also interdependence, political pluralism, a kind of elite circles [10].

At the same time, attention was focused on the initial stage of integration. The beginning of the integration process should take place in the area for which this issue is most relevant. As the initial stage progresses, cooperation should become both deeper and wider so that it covers other related areas, i.e. the so-called transfusion process took place.

Integration activity within the framework of the neoclassical trend is analyzed as an element of the market structure, which largely affects its efficiency. Thus, it is possible to assess the incentives for economic integration on the part of economic entities, as well as to determine what the results of integration will be for social welfare. So, according to neoclassicists, there is a kind of market structure in integration, which affects the efficiency of the market [11, p. 444]. The neoclassical tradition is inherent in the works of Blair R., Bork R., Vickers J., Winter R., Hilferding R., Kazerman D., Tyrol J., Spangler J. and others.

The conclusions of the representatives of neoclassical economic theory are especially important for the analysis of the economic integration of economic entities in the Russian economy with its characteristic monopolization and the absence of alternatives for choosing market counterparties. The neo-institutional direction in the development of economic science makes it possible to move away from the classical postulate about the determining role of the price mechanism in regulating the size of firms.

Institutional economic theory explores integration in the context of minimizing transaction costs. The institutional tradition is reflected in the studies of such economists as Alchin A., Demsetz H., Coase R., North D., Arrow K. and others.

Unlike the neoclassics, R. Coase believed that the conclusion of market exchange contracts, the search for information, and the fight against opportunistic behavior require certain costs, which can be called the costs of the price mechanism [12, p. 215]. In fact, R. Coase opposed the market and the hierarchical organization of the firm as interchangeable, alternative mechanisms for coordinating economic activity. The author assumed that the entrepreneur within the firm must perform his functions at lower cost, since he can obtain factors of production at a lower price than the market displaced by the firm would provide. It is the firm that can effectively reduce the level of transaction costs, all elements of which within the organization will be lower than in a situation of market exchange between independent sellers and buyers. Accordingly, the author defines the limits of the expansion of the firm - growth will continue as long as the internal transaction costs (associated with coordination and management) are lower than the transaction costs associated with the conclusion of contracts.

In Russian economic science, the institutional approach to the theory of economic integration was developed by Avdasheva S., Kachalova R., Kleiner G., Tambovtseva V., Shastiko E. and others. Researchers, firstly, analyze the economic and institutional reforms that took place both in industrial developed countries in the second half of the 20th century, and in the modern economy of post-socialist states, in particular Russia; secondly, economic entities are being studied - the latest organizational structures in the industry (which include Russian holdings). Understanding intra-firm and, in certain cases, inter-firm relations as an incomplete contract makes it possible to explain the replacement of the price mechanism by vertical integration. A number of authors come to the conclusion that in

considering the causes of vertical integration, the neoclassical and neoinstitutional directions in the development of economic science come to similar conclusions. Whatever integration is motivated by - neutralizing external effects, strengthening market power, reducing transaction costs - the choice of specific forms of business groups is influenced by the „prevailing type of uncertainty” of the institutional environment, which is overcome within the framework of integrated structures.

Thus, the main characteristics of the economic integration of economic entities, which make up its internal substantive foundations and stem from the neoclassical and neoinstitutional areas of economic theory, include:

- economic integration is based on the coordination of goals, actions, economic interests of economic entities, on the awareness of the need, the profitability of the association;

- this is an internal organization of business entities, close cooperation, unfolding in the form of contracts, partially replacing or completely replacing the price mechanism of the market;

- complex integrated structures are organizational forms of functioning of financial and industrial capital;

- reduction of transaction costs in the economic integration of economic entities to a decisive extent depends on the institutional environment for the interaction of enterprises, legislative support for ongoing transactions, and the level of confidence of economic agents.

However, if in the explanatory models of the functionalists / neo-functionalists and federalists the emphasis was placed to a greater extent on the political aspects of integration, then B. Balassa paid attention to the economic content and goals of integration processes. It was he who approached the analysis of economic integration

from the position of both the process and the state. „We propose,” he wrote in *The Theory of Economic Integration*, to define economic integration as a process and as a state. Considered as a process, it includes measures designed to eliminate discrimination between economic units belonging to different nation-states; considered as a state, it can be represented as the absence of forms of discrimination between national economies [13, p. 113]. B. Balassa's contribution to the theory of international economic integration lies in the identification of forms or stages of development of regional economic integration: free trade zones, customs union, common market, economic union, economic and monetary union.

A free trade zone (FTZ) involves the abolition of customs duties and quantitative restrictions on trade between the countries participating in the integration association, but the preservation of national import tariffs and quotas in relation to countries that are not members of the FTA.

Customs Union (CU) - an FTZ with a common external customs tariff for all member countries (single customs tariff), while a single foreign trade policy is pursued in relation to third countries.

The Common Market (OR) is a CU where the free movement of goods is complemented by the free movement of capital, labor and other factors of production.

Economic Union (EU) - OR, supplemented by the harmonization of the economic and social policies of the participating countries.

Economic and Monetary Union (EMU) - full integration of the economic complexes of the participating countries, involving the unification of monetary, tax, currency policies, as well as the introduction of a single currency and the creation of supranational governments, the decisions of which are binding on the member states. In practi-

ce, this means the replacement of nation-states by a federal or confederal central authority.

At present, there are dozens of integration associations in the world. However, all of them can be conditionally divided on a territorial basis. Among the most famous associations on the European continent is the European Union, in North America - NAFTA (North American Free Trade Association), in East Asia - ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), in South America - MERCOSUR, in Africa there are many integration associations, among which are COMESA, SADC, ECOWAS, and others. Each of these groupings is unique, if only because it includes countries with different levels of development, location, natural resources, and development potential. However, the purpose of this study is to identify and give a brief description of integration associations and to identify the possibility of using these models for Moldova. The territory of the Russian Federation is conditionally divided into the Asian and European parts, where it borders with such Asian countries as China, Japan, North Korea, Mongolia, as well as with a number of European countries, such as Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, etc. Due to the regional factor the best examples of integration groupings are the European Union and ASEAN.

The traditional example of integration is the European Union. First of all, this is due to the fact that this association has existed since the second half of the 20th century, and by now it includes 27 countries, has a regulatory framework, and is often presented in literature and the media as a single state. It is this association that is the most interesting to study and will be considered in this study in more detail.

Summing up, it is important to emphasize that economic integration is a very complex process that requires the interconnection of all its subjects. This process must

be coordinated, conscious, which requires the creation of new governing bodies of the newly created integration grouping of countries.

**Conclusion.** The integration process is different from other processes that take place in the economic sector in the world. The most important difference is that within the framework of integration, the economies of several subjects (countries) are transformed into a single whole. However, it is important to understand that international economic integration is not any rapprochement, but only one that is carried out by politically independent states and is of a voluntary nature.

International economic integration has achieved the greatest success on the European continent. During this period, there was a need to comprehend the reasons for the formation of integration unions, and since their initiators in the early 50s. 20th century advocated state bodies, therefore, explore the role of power structures and their powers in these processes. This is how integration theories appeared, among which the concepts of functionalism and federalism stood out. The main theorists of functionalism were D. Mitrany and Ernst B. Haas.

A significant contribution to the domestic theory of international economic integration was made by Yu.V. Shishkov. He explained the inefficient functioning of the CMEA by the presence of an anti-market mechanism, which undermined the material interest in the cooperation of the socialist states, therefore, according to Yu.V. Shishkov, it was quasi-integration.

The considered theoretical approaches to the analysis of economic integration allow us to conclude that there is no single universal theory that can be applied to all states striving for integration interaction. At various stages of the formation and functioning of integration groups, there are also no standard schemes, even within the EU.

At present, there are dozens of integration associations in the world. However, all of them can be conditionally divided on a territorial basis. Among the most famous associations on the European continent is the European Union, in North America - NAFTA (North American Free Trade Association), in East Asia - ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), in South America - MERCOSUR, in Africa there are many integration associations, including COMESA, SADC, ECOWAS, etc.

### BIBLIOGRAPHY

1. Европейская интеграция: учебник/под ред. Буториной О. В. М., Деловая литература, 2011, с.15.
2. Международные отношения: теории, конфликты, движения, организации: учеб. пособие/ под ред. П. А.Цыганкова, 3-е изд., М., ИНФРА-М, 2011, с. 120.
3. Даниленко Л. Н. Мировая экономика. М., КноРус, 2019, с. 56.
4. Любецкий В. В. Мировая экономика и международные экономические отношения. М., Инфра-М, 2018, с. 67.
5. Чечурина, М. Н. Международная интеграция и международные организации: Мурманск, МГТУ, 2012. 269 с.
6. Пономарева, Е. С. Мировая экономика и международные экономические отношения / World Economy & International Economic Relations / Е. С. Пономарева, Л. А. Кривенцова, П. С. Томилов. М., Юнити-Дана, 2019, с. 56.
7. Шарапов В. В. Особенности экономической интеграции между странами с разным уровнем развития / В. В. Шарапов // Экономика российских регионов: Материалы II Молодежного экономического форума. (Петрозаводск, 12–13 ноября 2009 г.) Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2010, с. 8.
8. Авладеев А. А. Уточнение понятий «экономическая интеграция» и «принудительная экономическая интеграция». В: Молодой ученый, 2014, № 21 (80), с. 260-263. <https://moluch.ru/archive/80/14469/>.
9. Пурсийнен К. Теории интеграции и рамки отношений ЕС - РФ. <http://www.recep.rufilesdocuments>.
10. Molle W. The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy. Aldershot, Ashgate, 2001.
11. Карелина, М. Г. Анализ категорий «экономическая интеграция» и «интеграционная активность» в рамках систематизации научных подходов по исследованию интеграционных процессов. В: Молодой ученый. 2015, № 6 (86), с. 444-447. <https://moluch.ru/archive/86/16033/>.
12. Браницкий А. Г. Интеграционные и дезинтеграционные процессы в ЕС, в сборнике: Россия: тенденции и перспективы развития Ежегодник. Ответственный редактор В. И. Герасимов. Москва, 2017, с. 215.
13. Гладков И. С. Мировая экономика и международные экономические отношения / И. С. Гладков. М., Бинوم. Лаборатория знаний, 2019, с. 113.

**Prezentat: 13 februarie 2022**

**E-mail: andreevatatiana72@mail.ru**

**evghenii.grosu@mail.ru**

# ***Relații internaționale și integrare europeană***



# CARACTERISTICILE DEMOGRAFICE, ECONOMICE ȘI SOCIALE ALE MINORITĂȚILOR DIN ISRAEL

## DEMOGRAPHIC, ECONOMIC AND SOCIAL CHARACTERISTICS OF ISRAEL MINORITIES

DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2\(114\).08](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2(114).08)

CZU: 323.15(569.4)

**Noha ALVAKILLI,**  
*doctorand,*  
*Academia de Administrare Publică,*  
*Kaye College, Israel*

**Yulia SIROTA,**  
*doctor, conferențiar universitar,*  
*Colegiul Max Stern Yezreel Valley, Israel*

### SUMMARY

*In this study, the author develops the idea that, in the last twenty years, in Israel, there is a significant gap in the infrastructure sector between the minority and the Jewish society. They affect the potential of Arab society for economic development, prompt local authorities to develop human and economic infrastructure that will integrate the Arab population into the Israeli economic fabric, including the contribution to the national product. The author aims to analyze the reasons and the main findings of these gaps. The author intends to help improve the situation.*

**Keywords:** *minorities, economic policy, labor force, wage gap.*

### REZUMAT

*În acest studiu, autorul dezvoltă idea, conform căreia, în ultimii douăzeci de ani, în Israel există un decalaj important în sectorul de infrastructură între societatea arabă minoritară și cea evreiască. Acestea afectează potențialul societății arabe de a se dezvolta economic, determină autoritățile locale să dezvolte infrastructuri umane și economice care vor integra populația arabă în țesutul economic israelian, inclusiv contribuția la produsul național. Autorul își propune să analizeze motivele și principalele constatări ale acestor lacune. Autorul vine cu propuneri de îmbunătățire a situației.*

**Cuvinte-cheie:** *minorități, politica economică, forța de muncă, decalaj salarial.*

**Introduction.** In recent decades, there has been a relatively broad consensus in Israel on the need to invest in the economic development of minorities in order to improve their economic situation and minimi-

ze economic gaps. The need for economic development has found expression in various government programs. In the face of the great accumulation of problems in the minority society over the years and given the



extent of the suffering, the proposed policy solutions have been numerous, varied and have had a significant budgetary cost. It is noteworthy that the policy programs recommended by other government bodies have recognized that the scale and depth of minority society problems require a fundamental solution that will include a significant policy change in many sectors that require the allocation of financial resources. The proposed solutions included policy measures aimed at addressing society and shifting priorities in the budget of the minority community (Arabs and Druze) and measures to increase integration into Jewish society.

**Materials and methods.** Investigating the problems faced by national minorities requires a systemic, structural-functional approach. The most relevant methods are: dialectics and synergetics, which allow the researcher to accumulate information about the dynamics of social processes and their synergy, which explains the sustainable development of society or its crises. . The relatively low level of development of the minority society has, as has been said, economic and social implications. Studies examining the return on investment in economic development in a minority society have found that low investment in economic development in a minority society charges a considerable price in terms of GDP. Yashiv & Kaliner found that the return on investment to encourage the employment of women in minorities is conservatively estimated at 7% of GDP [14, 80 p.]. A document prepared for the Caesarea Conference [7] shows that the integration of minority men into the labor market on an equal footing with that of Jews will lead to an increase of about NIS 10 billion in the country's annual GDP. A failure to realize the full potential of Israeli minorities.

The economic life of minorities society harms the standard of living in the economy, reduces tax revenues, increases the

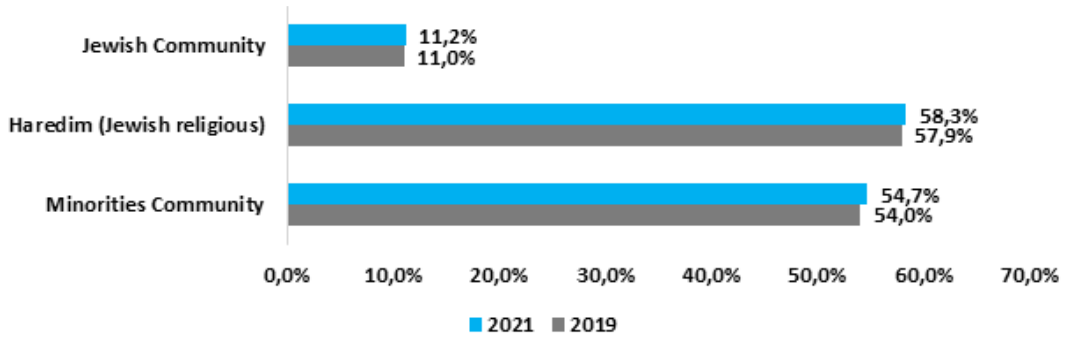
volume of welfare payments, and increases the national debt. In this way, lack of employment harms the economic stability of the country. In addition, a low level of development harms the economic situation of the minority's society. Social and ethnic relations between sectors [8, 39 p.].

**Analysis of the employment status of the minority's society.** The integration of Israeli minorities in the labor market is partial, and this is reflected in low employment rates, low wage levels and a relatively high rate of workers integrating into employment that does not match their skills. The limited integration of Israeli minorities in the labor market has an impact on their economic situation and the high poverty rate among them. The economic difficulties at home force children to enter the labor market at an early age and to give up further education, which perpetuates intergenerational poverty. Figure 1 will present the incidence of relative poverty (in percentage numbers) by population groups - years 2019-2021.

From the figure, the study editor concludes that (1) The poverty rate in the minorities community (which includes Druze, beduim & Arab society) is very high and reaches over 50% of families. This means that every second family is below the poverty line in these years, and the impact on the future of the family and economic capabilities is very high; (2) Another statistic is, the poverty that exists in the ultra-Orthodox society (close religious Jews). Also, in this case the percentage is very high. But unlike the minority's community, it receives grants and very large lucrative care.

**Employment rate in minorities society.** The employment rates of Israeli minorities and the Druze population are lower than those of the Jewish population in Israel. In particular, the gap in employment rates among women is about 26% percent among minority's women aged 15 and older, compared with about 63% among

**Figure 1. Incidence of poverty (in Percentages) out of the whole community - 2019-2021.**



**Source: Made by the author from [3].**

Jewish women. The relatively low employment rates of minority's women are the result of many factors, including a relatively low level of education (which has risen in recent years), but there is still a considerable gap in cultural attitudes regarding the role of women and women going to work in a limited geographical area. It is worth noting that there is great variability in the rate of integration in the work cycle. Women with a low level of education, without control over the basic skills required for the labor market and with traditional perceptions about the role of women, are excluded from the labor market. In contrast, women with higher education and with modern perceptions, tend to take part in the work cycle.

A prominent phenomenon in the labor market for minority's men is their retirement from the labor force at a relatively young age and despair of looking for work. Early retirement is unusual in comparison with the patterns of participation in the labor force of Jews in Israel, Palestinians, and men in Western economies, and even in comparison with patterns in Muslim and Arab countries. An important factor which explains the decline in the participation rates of minority's men at an early age is the high percentage among employed in occupations that require physical fitness. As physical ability decreases with age, employment

participation in these occupations decreases [4, 243 p.]. Moreover, the high proportion of foreign workers in the country allows the replacement of workers whose physical fitness has decreased with other workers. The ability to receive income from various government subsidies allows men to retire with the decline in physical abilities. The early retirement of minority's men from the labor force is also related to the cultural characteristics of the minority's society, where the phenomenon of children's support for their parents is widespread, from an early age. Figure 2 will show the percentage of employed persons from all communities, according to age range - as of 2021.

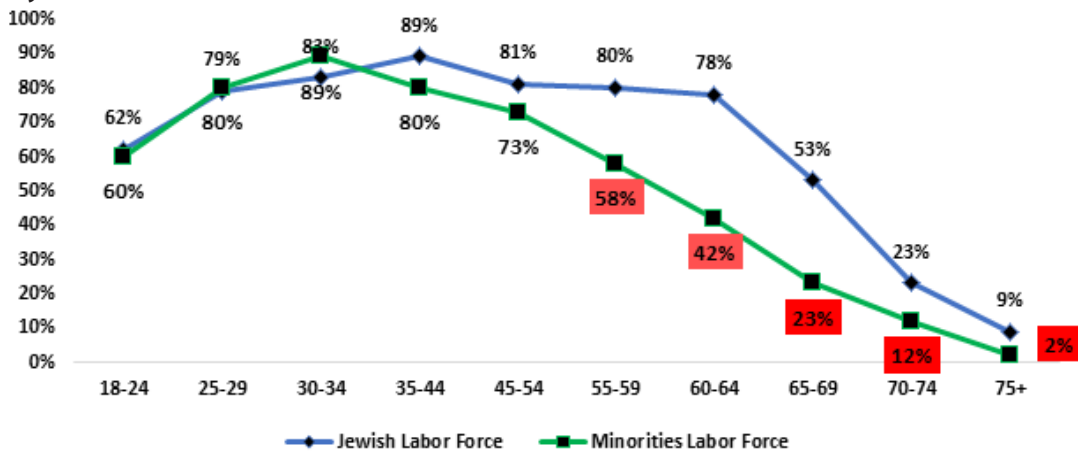
From the analysis of the figure, the study editor concludes that:

1. At young ages the labor force of Jewish and minority's society is equal (even with a slight advantage to minority's society aged 25-29).

2. From the next age group begins an employment gap in which Jewish society leads, and it grows over the years. Especially at ages 45-65.

The problem is exacerbated when it comes to the employment of women from the minority's sector (including Druze). minority's women are a unique population living in the culture of minority's society, and which defines their primary and main role

**Figure 2. % Of employed persons (men) from minorities society and Jewish society – 2021.**



Source: made by the author from [3].

as the traditional role of a wife and a mother who is responsible for raising children and satisfying family needs. It follows that in the past paid employment outside the home was at a lower priority in the woman's priorities [5]. The status of minority's women in Israel has been harmed in two respects: both as women in a traditional minority's society in which they are considered a minority within a minority and as part of a national minority that has suffered from neglect and discrimination for years.

#### **Status of the minority's employee.**

One prevailing perception in an earlier period was that women were employed as secondary earners, as opposed to men who are actual or potential household heads and main earners. From this conception it follows that society expects men to provide the family salary, but women are mothers first and foremost; As secondary earners, it is not necessary to pay them the full compensation for their work [11]. We are witnessing a severe phenomenon of a decrease in the prestige of an occupation or of a job when they are perceived by women (from both societies), and this is reflected in the reduction of the salary paid to the employee.

#### **Employment professions among wo-**

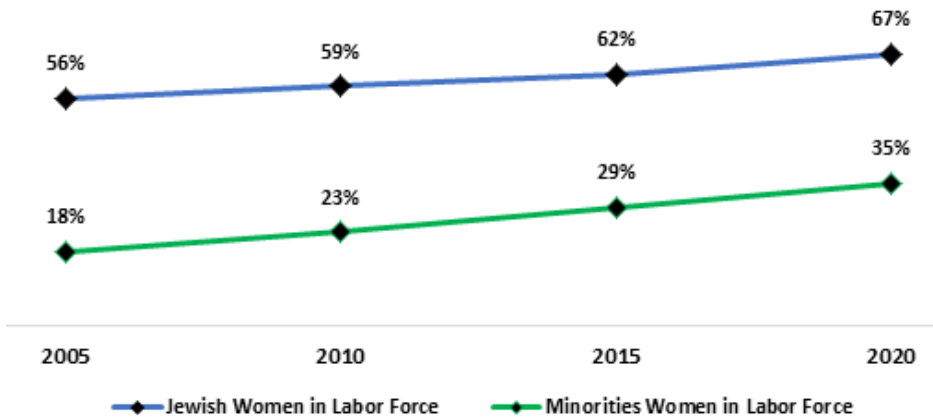
**men from minorities society.** It was found that minority's women work in professions defined as „feminine” in two areas: in the white-collar professions - education, nursing and health, and in the blue-collar professions - services, unprofessional jobs such as textile cleaning and packaging. Although the minority's women employed in Israel are found in almost all areas of employment - medicine, law, journalism, acting, art, literature and more, they are in fact very few, as an exclusive representative in every field.

#### **Minorities women - Numerical Data:**

1. General data: In 2020, there will be 431,913 minority's women living in Israel over the age of 15, i.e., at the age of belonging to the labor force; 78% are Muslims, 12.5% are Christians and 9.5% are from Druze society [3]. The main districts in which they live are the Northern District, the Southern District and the Central District.

2. Development trend of labor force participation rates: Although the participation rate of minority's women in the labor force has been on the rise in the last 15 years, it is still considerably lower than in other groups in the population. The gap between minority's women and Jewish women has been maintained over the years.

**Figure 3. The participation rate (%) in the labor force between the years 2005 – 2020.**



**Source: Made by the author from [3].**

3. Today, some women in minority's society actually prefer to integrate into positions and jobs within Jewish society.

4. Most minority's women in the labor force are employed (85%), but the proportion of minority's women employed in the total population of women of working age is only 35%. This means that 65% of minority's women of working age are not employed.

Figure 3 present the rate of participation of minorities and Jewish women in the labor force between 2005 and 2020 (before the corona period).

From figure 3, the study editor concludes:

1. There is a significant increase in the labor force of women in minority's society. An increase from 18% in 2005 to 35% in 2020. That is, the percentage of women has doubled itself by 100%

2. All this compared to a more moderate increase in Jewish society. An increase that is expressed from 56% to 67%. An increase of 12% in total.

The increase in the percentage of participation came after the beginning of a process of minority's society that opened up employment opportunities in a wider way to the female population. The author of the study in her article „Barriers to equality in the Arab education system" [2], notes and

describes the process that minority's society has gone through over the past 20 years. A process that led to community growth and empowerment of the female population in minority's society.

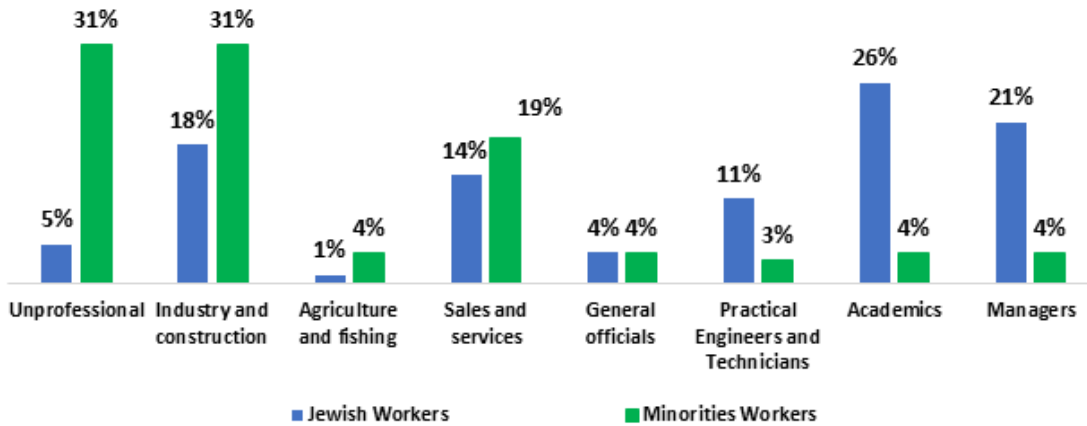
**Employment dispersal in industries, and in knowledge-intensive professions.**

Discrimination in employment and wages is an obstacle in the way of many minorities' integration into the labor force. In general, there is a stark correlation between workers earning low wages and belonging to a population group that is likely to suffer as a result of violations of labor laws. Among the groups, the population of Israeli minority's stands out, which also suffers from discrimination due to their belonging to a minority group [2]. In addition, an initial look at the distribution of employment in occupations and employment industries shows that there is a very clear division in employment according to the employee's occupation, and his level of education. The distribution of employment among minorities and Jews by occupation, by men and women, is shown below.

From the analysis of the findings (figure 3), the study author concludes that:

1. The chart above shows that most minority's men are employed in occupati-

**Figure 4. Rate of participation in the labor force according to occupational occupations of Jewish and minority's society – 2021.**



**Source: Made by the author from [139].**

**Table 1. Wages and working hours data for Jewish and Minority men 2019 - 2020.**

Financial criterion	Jewish Sector	Minority Sector
Average wage	2,966 Euro	1,712 Euro
Hours per week	42.5 HPW	40.5 HPW
Average hour payment	14.95 Euro	9.07 Euro

**Source: Made by the author from [3].**

ons characterized by low education, such as: artisans, builders, machine operators, drivers and unskilled workers.

2. Relative to Jewish men, minority's men are employed at low rates in occupations characterized by higher education such as principals, academics, practical engineers, technicians, etc. Beyond that, some higher educationist engages in occupations that do not match their education. Others avoid in the first place. From studies in fields where the chances of integration into employment are low, most people with higher education are employed in the public sector in community-oriented jobs, and only a minority of academics are employed in advanced industries such as high-tech.

**Wages of workers from minority's society.** In addition to the relatively low employment rates of minority's men compared to Jewish men, there are large gaps among

minority's employed persons in relation to the Jewish population in monthly and hourly wages, while the amount of weekly working hours is relatively similar. Table 1 will show the average wage differences that lead to the gap as a result of discrimination between the two companies (Minority / Jewish).

From the analysis of the findings of the table, the research author concludes that:

1. When examining the gaps between the wages of Jewish employees and those of the minority's population in Israel, a huge gap is revealed: comparing the income from wage labor between employees in the Jewish population and employees in the minority's population, relatively large gaps were found in both monthly and hourly income.

2. The average gross income per month from paid employment in the Jewish population is € 2,966 compared to € 1,712 among the minority's population - this in-

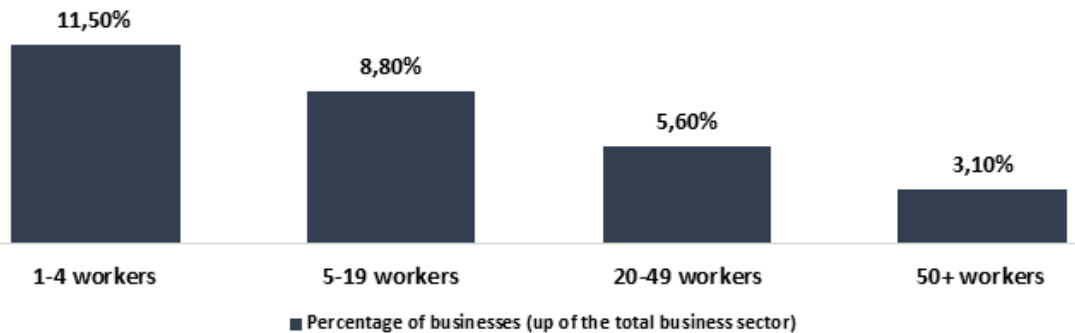
come constitutes 67.2% of the income of the Jewish population (in 2019 this income was 63.5%). An almost identical gap is also found in the comparison of gross hourly income among the Jewish population compared to the minority's population (€ 14.95 compared to € 9.07 per hour, respectively).

**Strengthening the economic-employment infrastructure** (development and upgrading of industrial areas, development of tourism infrastructure and employment). The unrealized employment potential of Minority's s (and especially of women) who want to integrate into the labor market, but experience various difficulties in integrating into employment, holds a great opportunity for employers [6]. During this chapter, the author of the study demonstrated the data regarding the existence of the minority's community one step behind the Jewish community. Opening businesses and branches of large companies in minority's localities may be a solution that has many benefits not only for minority's society, but also for employers. The location of businesses in areas of minority's localities will help solve the distress experienced by employers in recruiting suitable manpower, and will contribute to the economy and national product on the other. In the minority's localities, there is a large amount

of non-exhaustive manpower, so that employers can choose the best and most suitable candidates for them, and for the purpose of placement, they can even use the „Ryan” centers. Subsidizing the wages of minority's workers through the employment track of the Ministry of Economy further increases the attractiveness of this step [10]. In addition, the authorities encourage the bringing of branches of businesses to their locality, through the granting of good conditions such as exemption from property taxes, assistance in finding a building and adapting it [12]. Various businesses have understood the viability of the move, for example bezeq recently opened a telephone service center in Chura and IAI is about to open a branch in Dalit al-Carmel. All of these are a few examples that come to present a big problem that has been going on for quite a few years.

In 2020, only about 10 % of businesses in Israel are owned by minority's companies, most of them small businesses where there is no demand for many employees. This reality leads to few employment opportunities for minority's employers. figure 5 shows the percentage of businesses, out of all businesses in Israel, which are owned by self-employed people from minority's society, versus the number of employees employed in the same business.

**Figure 5. Percentage of Minority's -owned businesses by size of number of employees - 2020 \*.**



\*Before the Corona Crisis

Source: Made by the author from [3].

From the analysis of the figure, the study's editor concludes that the number of businesses operating and succeeding in the minority's society, as a source of employment, is relatively small. If we look at the percentage of businesses with the employment capacity of over 50 employees, it is found that 3.1% in total, i.e., over 95% of all businesses in Israel are owned by the Jewish company or international investors. The research editor in her article [1] „Arab minority and Jews majority in the Israeli education system" presents the problem of business leadership that exists in minority's society, and it is possible that this is the source of the change.

**3. Conclusions.** According to the revi-

ew and the findings, the participation rates of employees from the minority's society are still low. Those who participate in the labor force have difficulty finding work and unemployment rates are high among them. The author defines that the employed are concentrated in occupations and in specific industries and their wage level is relatively low.

As a result, the economic situation of Israeli minority's is difficult, and they suffer from particularly high poverty rates. The limited integration of the minority's sector into the labor market also affects the sense of alienation from the state and its institutions and harms GDP and the Israeli economy as a whole. Integrate into the job market.

### BIBLIOGRAPHY

1. ALVAKILI, N. Arab minority and Jews majority in the Israeli education system. *IJO- International Journal of Education Research*, Vol.2, issue 10.2019, pp. 37-41 (0.25 p.s.).
2. ALVAKILI, N. Barriers to equality in the Arab education system. *Ялта. Проблемы современного педагогического образования*. Выпуск 65(2), 2019, pp.18-19 (0.1 p.s.) ISSN 2311-1305 9772311 130004.
3. Central bureau of statistical in Israel. 2022. <https://www.cbs.gov.il/he/pages/default.aspx>
4. FORD, L. A., YEP, G. A. Working along the margins: Developing community-based strategies for communicating about health with marginalized groups. T. Thompson, A. Dorsey, K. Miller, & R. Parrot (Eds.), *Handbook of Health Communication*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum. Vol 42, 2003, pp. 241-261. ISBN: 9780415883146.
5. HAJAJRA, M., ALVAKILI, N. Equality politics in the education system: the Arab and Bedouin sectors of Israel. Chishinau, Moldova. ECOSOEN. *Stiinte economice, sociale si ingineresti*. Anul 1, nr. 1,2/2020, pp. 150-154 (0.25 p.s.). ISSN 2587-344X.
6. KATZ, R. Widowhood in a Traditional Segment of Israeli Society: The Case of the Druze War Widow, *Plural Societies*, 20, (1), 2017, pp. 13-21.
7. KAUFMAN, I. Jews and Arabs in the State of Israel: Is There a Basis for a Unified Civic Identity? *Jerusalem: Journal Israel Affairs*, Vol 9 (2), 2002, pp. 227-248. ISSN: 1353-7121. Online ISSN: 1743-9086. Available at: <https://doi.org/10.1080/714003474>
8. MIAARI S., KHATTAB N. The Persistent Wage Gaps between Palestinians and Jews in Israel, 1997-2009, *Palestinians in the Israeli Labor Market, A Multi-disciplinary Approach*. Tel Aviv: Kotar press, 2013, 38 -42 p. ISBN 978-1-349-46348-0.
9. NADIM, R. Israel and Its Arab Citizens: Predicaments in the Relationship between Ethnic States and Ethnonational Minorities. *Wales: Third World Quarterly*, Vol. 19, No. 2, 2010, pp. 277-296. Print ISSN: 0143-6597. Online ISSN: 1360-2241. <https://doi.org/10.1080/01436599814460>

10. NASR, K., PORTNOVB, B. Economic, demographic and environmental factors affecting urban land prices in the Arab sector in Israel. Jerusalem: Elsevier journal, volume 50, 2016, pp. 518-552. ISSN: 0264-8377. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.08.031>

11. NATHANSON, R. Growth, Economic Policies and Employment Linkages: Israel Employment Sector Employment. Tel Aviv: Working Paper No. 83. Employment Policy Department, 2011, pp. 81-85.

12. SWIRSKI, B. & SAFIR, M.P. Living in a Jewish State: National, Ethnic and Religious Implications. In: B. Swirsky & M. P. Safir (Eds.), Calling the Equality Bluff. New York: Pergamon Press, 1990. 7- 53 p. <https://www.tau.ac.il/~agass/judith-papers/golda.pdf>

13. TANNENBAUM, R., WARREN, H. S. How to Choose a Leadership Pattern. London: Harvard Business Review article, Harvard Business Press, 2008, 34-48 p. ERIC Number: EJ087713.

14. YASHIV, E., KASIR, N. The labor market of Israeli Arabs. Key features and Policy Solutions. Tel Aviv: Tel Aviv University, Vol 64, 2014, pp. 79-82. <https://www.tau.ac.il/~yashiv/Israeli%20Arabs%20in%20the%20Labor%20Market%20--%20Policy%20Paper.pdf>

**Prezentat: 5 iunie 2022**

**E-mail: golovataya4@gmail.com**



# ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА НЕКОТОРЫХ СТРАН: НА ПРИМЕРЕ ГЕРМАНИИ, ИРЛАНДИИ, МОЛДОВЫ И США

## IMMIGRATION POLICY OF SOME COUNTRIES: ON THE EXAMPLE OF GERMANY, IRELAND, MOLDOVA AND THE USA

DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2\(114\).09](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2(114).09)

CZU: 314.742(430+417+478+73)

**Дан ДИННЕР,**  
**докторант,**  
**Академия Публичного Управления**

### SUMMARY

*The article is devoted to the problems of migration policy and coordination of incoming flows of migrants in some countries, such as Germany, Ireland, Moldova and the United States of America. The author identifies the winning points in the policies of each of these countries, as well as negative features, as a result of which countries do not achieve positive results for their economies.*

**Keywords:** migrants, brain drain, migration policy, employment policy, Germany, Ireland, Moldova and the United States of America.

### АННОТАЦИЯ

*Статья посвящена проблемам миграционной политики и координации прибывающих потоков мигрантов некоторых стран, таких как Германия, Ирландия, Молдова и Соединенные Штаты Америки. Автор выявляет выигрышные пункты в политике каждой из этих стран, а также негативные черты, в результате которых страны не добиваются положительных результатов для своих экономик.*

**Ключевые слова:** мигранты, «утечка умов», миграционная политика, политика трудоустройства, Германия, Ирландия, Молдова и Соединенные Штаты Америки.

Многие страны в настоящее время принимают потоки иммигрантов. Правда и то, что в последние годы, 2018-2021, иммиграция между странами начала снижаться. Принимающие страны отчасти координируют свои действия, учитывая свои политики приема мигрантов (в основном страны Европейского Союза). Большинство же других стран, включая

Северную Америку и Австралию, имеют «опыт» и, следовательно, уже имеют в своем распоряжении четкую политику. Эта политика, особенно американская, усложняет иммиграцию из-за негативного социально-экономического влияния, которое нанесло ущерб местному населению. Те страны, которые оказались удовлетворены иммиграционным процессом, издали

законы, облегчающие иммиграцию и приняли меры для обеспечения ассимиляции прибывшего населения внутри них.

**Германия.** В октябре 2019 года в Германии были приняты новые иммиграционные законы для привлечения и удержания «квалифицированных рабочих». 20 августа 2019 года в Федеральном вестнике законов Германии были опубликованы Закон об иммиграции квалифицированных рабочих и закон о временном приостановлении депортации с целью обучения и трудоустройства.

Политика трудоустройства. Правительство решило, что целью Закона об иммиграции «квалифицированных рабочих» является «создание законодательной базы для выборочной и расширенной иммиграции квалифицированных рабочих из третьих стран», а также придание правовой определенности в отношении их статуса пребывания и создание перспективы долгосрочного пребывания.

Были внесены поправки в закон о проживании и ряд других законов. Закон об иммиграции «квалифицированных рабочих» реализует несколько директив Европейского союза (ЕС). Закон об иммиграции квалифицированных рабочих вступил в силу 1 марта 2020 г., а Закон о временном приостановлении депортации с целью обучения и трудоустройства вступил в силу 1 января 2020 г. Знание немецкого языка во многом определяет квалифицированных рабочих. «Квалифицированные работники» по смыслу Закона об иммиграции квалифицированных рабочих — это выпускники университетов и высококвалифицированные работники из третьих стран за пределами ЕС, которые имеют местное, признанное иностранное или эквивалентное иностранное высшее образование (квалифицированный рабочий с академическим образованием) или которые окончили местное или эквивалентное иностранное

квалифицированное профессиональное обучение (квалифицированный рабочий с обучением). Такие квалифицированные работники могут иммигрировать в Германию или остаться в стране для работы по специальности, при условии, что они владеют необходимыми знаниями немецкого языка и имеют средства к существованию. Квалифицированные работники старше 45 лет должны показать, что они будут зарабатывать не менее 3685 евро в месяц (около 4067 долларов США) или что они имеют достаточную пенсию.

Политика легального пребывания в Германии. Сначала «квалифицированные работники», которые ищут работу, получают вид на жительство на шесть месяцев. Найдя ее, они продлевают вид на жительство до четырех лет. Через четыре года квалифицированные работники могут подать заявление на получение постоянного вида на жительство при условии, что они вносили взносы в пенсионную систему Германии в течение не менее 48 месяцев, владеют необходимыми знаниями немецкого языка и имеют средства к существованию, среди прочих требований. Те же, кто имеет отечественный университетский диплом или отечественную профессиональную подготовку могут подать заявление на получение вида на жительство через два года. Кроме того, иммиграционный закон «Квалифицированные рабочие» направлен на упрощение процедур иммиграции, консолидацию процессуальных обязанностей местных иммиграционных органов («Органы по делам иностранцев») в центральных иммиграционных органах в немецких землях и ускорение процедур для квалифицированных рабочих.

Правительство также принимает решение о временном приостановлении депортации для обучения и трудоустройства в отношении иностранцев, которые не могут быть депортированы, поскольку

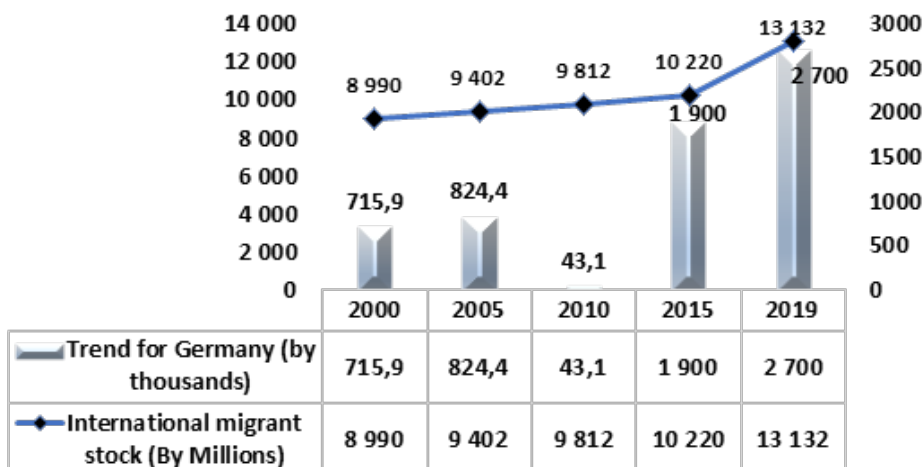
депортация фактически или юридически невозможна (условие, называемое «терпимостью»). Фактическая невозможность возникает, когда в процессе депортации возникают трудности, которые не могут быть устранены или могут, но только при неимоверных усилиях. Это уже тот случай, когда депортация не может быть произведена своевременно или когда неясно, когда она состоится. Другие примеры фактической невозможности включают: 1) отсутствие паспорта и невозможность получить его в течение непредвиденного времени; 2) отсутствие гражданства; 3) невозможность путешествия из-за болезни, позднего срока беременности и т.п. Юридическая невозможность существует, когда есть запрет на депортацию на основании закона, конституционного права или международного права.

Закон о временном приостановлении депортации для обучения и трудоустройства (ATSDTE) предусматривает возможность получения вида на жительство на два года после успешного завершения профессионального обучения или трудоустройства в течение 30 месяцев. Целью

этой политики является предоставление иностранцу и работодателю правовой определенности в отношении их статуса проживания.

Автор статьи выделяет четкую тенденцию в политике и легализации немецкого правительства на усиление абсорбции иммигрантов, которые найдут свое место в Германии, исходя из экономической - социальной - профессиональной - необходимости. Движение за легализацию иммигрантов как граждан, позволившее трудоустроиться и получить гражданство в Германии, является результатом экзистенциально-экономической потребности и даже может быть названо демографическо-социальным. Это связано с тем, что правительство Германии хочет «омолодить» средний возраст занятых в своей экономике. В Германии, как и в Израиле и некоторых других странах, наблюдается явление утечки профессионалов – «brain drain». На рисунке 1 представлено движение иммигрантов в Германию с 2000 по 2019 год. Анализируя данные, автор отмечает рост спроса на вид на жительство в Германии (исключая снижение в 2010 г.).

**Рисунок 1. Динамика иммигрантов в Германии и количества международных мигрантов, 2000–2019 гг.**



**Источник:** сделано автором из источника [[un.org/en/development/desa/population/migration/data](http://un.org/en/development/desa/population/migration/data)].

**Таблица 1. Информация о социально-экономических результатах иммиграционной политики Германии – 2019 г.**

<b>Социально-экономический показатель</b>	<b>Значение (в %, миллионах)</b>
Общая численность населения в 2019 г.	84.3 млн
Общее количество международных мигрантов в середине года	13.1 млн
Численность международных мигрантов в процентах от общей численности населения на середину года	15.7%
Чистая миграция (иммигранты минус эмигранты) за предшествующие 5 лет	2.7 млн
Общее число эмигрантов на середину года	4 млн
Уровень безработицы от общей численности населения	3.7%
Процент взрослых респондентов, сообщивших о планах переезда в другую страну в ближайшие 12 месяцев	0.5%

**Источник: Сделано автором из источника [Sondaggipoli].**

Увеличение численности также отражается на общем количестве иммигрантов в стране каждый год (8,9 миллиона в 2000 году до 13,1 миллиона в 2019 году).

В таблице 1 описываются социально-экономические данные в результате этой политики. Информация дана на 2019 год.

Германия – страна, принимающая иммигрантов. Это часть ее социально-культурной политики и поэтому ее меры находят отражение и во внешней политике. Германия пытается распространить эту политику и на другие страны ЕС, но без особого успеха в прошлом году.

**Экономическое влияние иммиграционного процесса.** По мнению Кристиана Лутца и М. Инго Вольтер в статье «Экономическое влияние иммиграции в Германии» [Lutz & Wolter, 8 стр.] рост иммиграции приводит к увеличению предложения рабочей силы. С увеличением предложения рабочей силы базовая ставка заработной платы растет медленнее. Следовательно, число лиц, занимающихся ET, увеличивается. Если иммиграция ниже, чем базовая ставка заработной платы, то она растет быстрее. Причина этого в том, что более высокая

иммиграция увеличивает предложение рабочей силы, что само по себе повышает уровень безработицы. Более высокий уровень безработицы тормозит повышение заработной платы, что увеличивает занятость в следующем году. Тот же аргумент справедлив и для потребительских цен. Более низкая заработная плата приводит к снижению удельных затрат, и, следовательно, потребительские цены снижаются. Чем большее число иммигрантов поступает в год, тем выше рост ВВП и его составляющих. С увеличением иммиграции предложение рабочей силы увеличивается, и, следовательно, заработная плата и удельные затраты снижаются. Это может представлять опасность для местного рынка труда и социально-экономического маркетинга, поскольку, общее потребление и располагаемый доход увеличиваются вместе с населением, но индивидуальные доходы снижаются, поскольку население растет быстрее, чем производство.

В следующей таблице 2 описано влияние растущих тенденций иммиграции на рынок труда и их вклад в ВВП Германии.

**Таблица 2. Социально-экономиче-**

## ский критерий Германии 2000-2019 гг.

Год / Социально-экономический критерий	Численность иммигрантов (в миллионах)	ВВП (Триллионы долларов США)	ВВП на душу населения (долл. США)	Уровень безработицы, %
2000	8,990	1,950	23,718	7.80
2005	9,402	2,861	34,696	11.20
2010	9,812	3,417	41,786	7
2015	10,220	3,376	41,322	4.70
2019	13,132	3,846	46,334	3.10

**Источник:** Составлено автором из источника [данные ОЭСР].

Автор делает вывод из таблицы:

1. В период с 2000 по 2019 год число иммигрантов увеличилось почти на 50% за 9 лет. Мы видим, что ВВП улучшился на 100%, а также ВВП на душу населения.

2. Автор также видит корреляцию между числом иммигрантов, увеличением ВВП и уровнем безработицы, который снизился на 50%.

3. Все данные в этой таблице представляют собой социально-экономическую картину, в которой они объединены вместе, поскольку прямо взаимосвязаны, и зависят друг от друга: число иммигрантов – ВВП – ВВП на душу населения – уровень безработицы, отражающий занятость = социальная ситуация в Германии.

**Ирландия.** Недавнюю историю ирландской миграции можно охарактеризовать как состоящую из пяти этапов (даты указаны приблизительно):

-Общая чистая эмиграция до начала 1990-х годов.

-Увеличение иммиграции с середины 1990-х до начала 2000-х годов за счет возвращающихся граждан Ирландии. Также резко возросло число просителей убежища.

-Новые «волны» иммиграционных потоков из стран, не входящих в ЕС, и рост количества заявлений о предоставлении убежища с 2001 по 2004 год.

-Смещение иммиграционных потоков

из стран, не входящих в ЕС, к потокам из ЕС, после расширения ЕС (с 2004 по 2007 год). Высокий уровень иммиграции из новых государств-членов ЕС привел к беспрецедентному уровню иммигрантов.

-Сокращение, но все же высокая чистая иммиграция в 2007-2009 гг. Падение этого показателя обусловлено уменьшением потоков из новых государств-членов ЕС.

Экономический бум Ирландии в 1990-х годах принес беспрецедентно высокий уровень благосостояния и помог превратить ее в «страну чистой иммиграции» к началу 2000-х годов. Впервые в своей истории Ирландия испытала значительный приток мигрантов, как рабочих, так и просителей убежища — из-за пределов Евросоюза. Поэтому Ирландии пришлось разработать политику за очень короткий период времени. Эта политика включает три цели:

1. Замедлить рост числа заявлений о предоставлении убежища. Правительство создало список безопасных стран происхождения иммигрантов и начало соответствующим образом определять приоритеты заявлений.

2. В период с 2003 по 2005 год в ирландское законодательство о гражданстве были внесены коренные изменения, с тем, чтобы отменить автоматическое право ребенка, родившегося в Ирландии, на получение гражданства, если его роди-

тели не являются гражданами Ирландии.

3. Что касается трудовой иммиграции, то Ирландия отказалась от своей более либеральной системы разрешений на работу, поскольку стремилась удовлетворить большую часть своих потребностей в низкоквалифицированной рабочей силе за счет расширенного Европейского Союза. Правительство Ирландии приняло важное решение, чтобы Ирландия, наряду с Соединенным Королевством и Швецией, согласилась разрешить гражданам из 10 стран, присоединившихся к Европейскому Союзу в мае 2004 года, немедленно работать в стране. Это способствовало ускорению иммиграционных потоков из ЕС, большая часть которых прибыла из Польши. Многие граждане новых государств-членов ЕС устроились на низко квалифицированную работу, что не соответствовало их уровню образования. Совсем недавно Ирландия ввела более строгую политику в отношении высококвалифицированных иммигрантов из-за пределов Европейского Союза. Теперь, в условиях экономического спада, Ирландия сталкивается с новым набором политических проблем, связанных хотя и со сниженным, но все еще высоким уровнем иммиграции, и значительным числом законных жителей-иностранцев. Эти проблемы включают рост уровня безработицы среди иммигрантов и граждан Ирландии, а также нагрузку на систему социального обеспечения. По данным ирландского Министерства Международных Отношений [Shield & Price, 11 p.], ирландская иммиграционная политика необычна для Европы тем, что на нее сильно влияет Единое миграционное пространство, разделяемая с Соединенным Королевством.

В отличие от других 25 государств-членов ЕС, Ирландия и Великобритания не являются «шенгенскими государствами» и поэтому решили сохранить пограничный контроль с остальной частью Европейского Союза.

В последние годы число иностранных студентов быстро росло. В течение 2008 года чуть менее 45 000 студентов прибыли на учебу из-за пределов Европейской Экономической Зоны (ЕЭЗ), в которую входят Норвегия, Швейцария, Исландия и Лихтенштейн в дополнение к государствам-членам ЕС.

Этот показатель отражает увеличение на 13% количества студенческих разрешений, выданных учащимся в 2007 году, и увеличение на 49% по сравнению с 2005 годом. Граждане стран, не входящих в ЕЭЗ, и находящиеся в стране, должны периодически регистрироваться в Gardai (ирландской полиции).

Работники из ЕС-10, которым не нужны разрешения на работу, как правило, сосредоточены в низкоквалифицированных секторах экономики, таких как сельское хозяйство, различные производственные отрасли, строительство, оптовая и розничная торговля.

Сегодня ирландская политика в отношении иммигрантов основана на Принципе Jus Soli. Ирландия раньше предоставляла гражданство любому, кто родился в Ирландии (принцип jus soli). Родители детей ирландского происхождения, не являющиеся ирландцами, могли затем подать заявление на получение вида на жительство в Ирландии на основании ирландского гражданства их ребенка. Это вызвало опасения по поводу того, что лица, не являющиеся гражданами Ирландии, особенно лица, ходатайствующие о предоставлении убежища, едут в Ирландию и рожают детей, чтобы получить этот статус.

До января 2003 года около 11 000 семей с детьми ирландского происхождения законно подали заявления на получение вида на жительство. После референдума в 2004 году и последующей поправки к конституции, законы о гражданстве изменились таким образом, что любое лицо, родившееся в Ирландии после 1 января

2005 года от родителей, не являющихся ирландцами, автоматически не имеет права на получение ирландского гражданства, если только один из родителей не проживал в Ирландии на законных основаниях по крайней мере три из четырех лет, предшествовавших рождению ребенка. рождение ребенка (периоды, проведенные в Ирландии в качестве просителя убежища или студента, не учитываются). В рамках этой схемы было подано почти 18 000 заявок, и из них почти 16 700 были одобрены. В течение 2007 года правительство приняло меры для обработки заявлений о продлении; к концу 2008 года было выдано 14 117 разрешений на продление.

**Трудовая иммиграция и политика до расширения ЕС (начало в 2004 году).** Граждане ЕЭЗ пользуются неограниченным правом на миграцию и трудоустройство в Ирландии. До апреля 2003 года политика выдачи разрешений на

трудоустройство в Ирландии почти полностью определялась работодателями. В таблице 2 представлены наиболее популярные сектора для работников, которые интегрируются в ирландский рынок труда в период с 2011 по 2019 год. Эта информация помогла понять заинтересованность ирландского правительства в решении экономической ситуации и сфере услуг для местного сообщества.

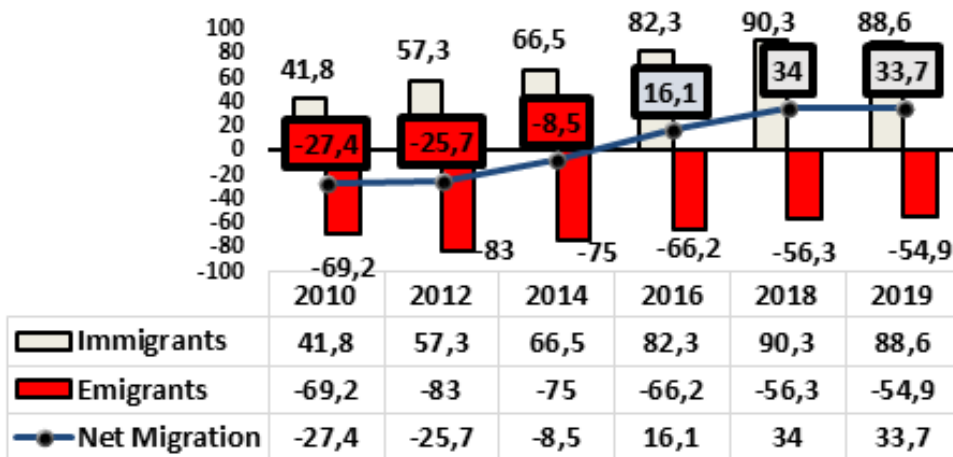
Анализируя таблицу, автор отмечает, что ирландское правительство предпочитает импортировать работников в отрасли промышленности и сферы услуг, такие как сельское хозяйство, промышленность, гражданские службы, медицина и сестринское дело, общественное питание и другие сферы. Согласно данным, период с 2014-2015 были годами, когда рабочая сила мигрантов была на пике спроса, а затем в большинстве сфер наблюдается тенденция к снижению спроса занятости.

**Таблица 3. Количество работников, получивших разрешение на работу в Ирландии, в разбивке по секторам занятости с 2011 по 2019 год.**

Сектор/год	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Сельское хозяйство	70	2,980	5,714	6,248	7,242	3,721	2,139	1,952	1,453
Промышленность	705	1,750	3,119	3,094	3,376	2,174	1,680	1,676	1,775
Сфера услуг	4,941	13,276	27,613	30,979	36,933	28,172	23,317	21,179	20,401
Медицина, сестринское дело	620	1,360	2,252	2,883	2,709	2,469	2,683	2,852	4,329
Кейтеринг	607	3,920	9,129	10,306	11,548	8,306	6,976	5,842	4,801
Образование	298	370	480	610	759	717	726	798	901
Бытовые услуги	59	200	521	788	944	772	684	631	572
Развлечение/спорт	264	771	1,142	1,027	1,172	1,191	1,175	1,261	293
Прочие услуги	3,093	6,655	14,089	15,365	19,801	14,716	11,073	9,795	9,505
Всего	10,657	31,282	64,059	71,300	84,484	62,238	50,453	45,986	44,030

**Источник: Сделано автором из источника [Inis].**

**Рис.2. Компоненты ежегодного изменения численности населения Ирландии, 2010–2019 гг. (в тыс.).**



**Источник:** сделано автором из источника. <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/er>

На рисунке 2 представлены составляющие ежегодного изменения численности населения в Ирландии в период с 2010 по 2019 год.

Автор исследования анализирует данные из таблицы и рисунка и выявляет следующее:

1. С 2016 г., несмотря на увеличение числа иммигрантов в Ирландию, количество эмигрантов из Ирландии невелико, в результате налицо положительное сальдо.

2. С 2010 г. наблюдается рост числа иммигрантов, но чем меньше число эмигрантов из Ирландии, тем меньше число работающих иммигрантов.

3. За исключением преподавательской и медицинской сфер (включая медицинских сестер), где иммигранты заняты каждый год, в большинстве других областей трудоустройства наблюдается снижение спроса на иностранных работников. По словам Геддеса [Geddes], иммиграция продолжает играть важную роль в расширении потенциала роста экономики. Как и в конце 2015 г, приток интеллектуалов помогает поднять уровень жизни Ирландии. По словам Геддеса [Geddes], иммиграция

продолжает играть важную роль в расширении потенциала роста экономики. Как и в конце 2015 г, приток интеллектуалов помогает поднять уровень жизни всех жителей Ирландии. Существует два основных источника информации о занятости иммигрантов. Программа Разрешений на Работу, администрируемая Департаментом Предпринимательства, Торговли и Занятости (Department of Enterprise, Trade and Employment - DETE), предоставляет подробную информацию о трудоустройстве граждан, не входящих в ЕС.

В Ирландии никогда не было официальной иммиграционной политики, но развитие событий в ЕС благоприятным образом сказались на стране. Свобода передвижения внутри ЕС привела к притоку людей, которые внесли очень ценный вклад в экономику и общество в целом. Ирландия до сих пор избегала популистской антииммигрантской риторики, характерной для политики Великобритании, США и большей части Центральной Европы. Помогает то, что у каждой ирландской семьи есть своя история миграции.



Таблица 4. Социально-экономические показатели Ирландии (2000-2019).

Год / Социально-экономический критерий	Численность иммигрантов (тыс.)	ВВП (Млрд долл. США)	ВВП на душу населения (долл. США)	Уровень безработицы
2000	350,552	99,850	26,241	4.6%
2005	589,046	211,700	50,878	4.2%
2010	730,542	222,000	48,671	10.8%
2015	746,260	296,600	61,807	5.5%
2019	775,500	381,300	78,750	5%

Источник: составлено автором из источника [ОЭСР – данные. <https://www.macrotrends.net/countries/IRL/ireland/immigration-statistics>].

Таким образом:

1. Численность иммигрантов с 2000-х по 2019 год увеличилась более чем вдвое (с 350 000 до 700 000), а валовой внутренний продукт – ВВП увеличился на 400% (с 99 млрд долларов США до 380 млрд долларов США).

2. Существует также логическая корреляция между ВВП, в числе въехавших в Ирландию, ВВП на душу населения и, что напрямую влияет на уровень безработицы, который снижается до 5% (после 10,8% девятью годами ранее, в 2010 г.).

3. За 19 лет ВВП на душу населения увеличился более чем на 50 000 долларов США. Это увеличение является значительным и положительно сказывается на уровне жизни ирландских граждан.

4. Несмотря на рост числа иммигрантов, который вроде бы должен увеличивать процент безработных, государственные расходы на социальное обеспечение и образование, в реальности налицо увеличение социально-экономических показателей.

**Республика Молдова.** Молдова – небольшая страна, столкнувшаяся с массовой эмиграцией. Политическая нестабильность, падение доходов и быстро растущая безработица привели к тому, что в первой половине 1990-х годов люди начали массово эмигрировать из Молдо-

вы. Большая часть этой эмиграции была нелегальной. Эмиграция, доминирующая черта страны в новом столетии, имеет серьезные политические, экономические и социальные последствия. На самом деле будущее страны во многом зависит от той роли, которую молдавские мигранты сыграют в будущем развитии.

Экономический кризис в первой половине 1990-х годов и отсутствие работы в стране побудил многих молдаван искать возможности заработать за рубежом. Сегодня почти четверть всех граждан страны имеют работу в разных странах. Однако из-за скрытого характера миграционных потоков официальная статистика искажена. В интервью с государственными чиновниками, экспертами по миграции и вернувшимися мигрантами были озвучены следующие страны, пользующиеся спросом у трудовых мигрантов из Молдовы (в порядке убывания): Россия, Италия, Украина, Румыния, Португалия, Испания, Греция, Турция и Израиль. Возможность говорить на русском языке в России и способность быстро приспособиться к странам с языками с латинскими корнями, а также лучшие возможности для работы – все это сыграло свою роль.

В СССР не было миграционной политики специфичной для Молдовы. Пер-

вый закон о миграции был принят после обретения Молдовой независимости в 1991 году. В 2001 году правительство учредило Государственную миграционную службу. Хотя предполагалось, что служба будет обеспечивать социальную защиту мигрантов и решать другие проблемы, связанные с временным трудоустройством за границей, она не смогла решить весь спектр миграционных проблем. В 2002 году был принят Закон о миграции, за которым в 2005 году последовал Национальный план действий по миграции и убежищу. Проблема, ранее брошенных мигрантов впервые прозвучала в 2004 году во время разработки Национальной стратегии сокращения бедности, когда бывшее Национальное бюро миграции внесло предложения по оценке социальных издержек миграции. В то время эти предложения не рассматривались как приоритетные, и они были отклонены. Проекты в рамках потенциального вступления Республики Молдова в Европейский союз были сосредоточены на контроле и регулировании миграции, но уделяли мало внимания социальным последствиям миграции, игнорировались брошенные домохозяйства.

Чтобы извлечь выгоду из своего стратегического географического положения, правительство Республики Молдова за последние несколько лет активизировало свои усилия по региональной интеграции, продвигая открытую экономическую политику. В результате была укреплена ее правовая база, и было принято несколько благоприятных законов, регулирующих внешнюю торговлю, конкуренцию, права промышленной собственности и так далее. Благодаря программе «Гражданство Молдовы за инвестиции» MСВІ, успешные кандидаты могут получить гражданство Республики Молдова в течение примерно 90 дней,

при условии, что процесс оценки и вынесения решения может быть завершен без каких-либо препятствий. Ключевые этапы процесса подачи заявки подробно описаны ниже.

Молдавское правительство предлагает программу трудовой миграции, предпосылкой которой является миграция финансовых инвестиций. Национальные интересы молдавского правительства являются экономическими и связаны с желанием значительно увеличить иностранные финансовые инвестиции в страну. В качестве наиболее важных преимуществ инвестировать в Республику Молдова можно назвать следующие:

- Соглашение об ассоциации между ЕС и Молдовой.

- Соглашение о глубокой и всеобъемлющей свободной торговле.

- Соглашение о свободной торговле с Турцией.

- Членство во Всемирной Торговой Организации.

- Членство в Центральноевропейском Соглашении о Свободной Торговле.

- Соглашение о свободной торговле с Китайской Народной Республикой.

Процесс одобрения иммиграции в Молдову включает в себя следующие шаги.

1. Предоставление указанных государственных форм и необходимых личных документов, включая копии паспортов, свидетельства о рождении и справки о несудимости.

2. Инициирование процессов оценки кандидатур.

3. Проверка всей предоставленной информации и источников всех средств.

4. Объявление решения по заявке.

5. Выполнение непогашенных финансовых обязательств и сбор биометрических данных в консульстве или посольстве.

6. Выдача паспорта.

Таблица 5. Численность иммигрантов в Молдове 2000 - 2019 гг.

Годы	Численность населения Молдовы(в млн.)	Общее число иммигрантов	% иммигрантов в общей численности населения
2000	4,203	247,828	1.6
2005	4,159	171,122	2.4
2010	4,086	129,488	3.1
2015	4,071	106,874	3.8
2019	4,043	104,713	3.8

**Источник: сделано автором из источника [CSO, migrationdataportal].**

Экономико-демографическая ситуация и уровень занятости в Молдове годами порождали утечку умов и эмиграцию, что в конце концов привело правительство республики к принятию Национальной Стратегии, в которой выражены интересы страны в привлечении иммигрантов, которые могут инвестировать в экономику.

Одним из наиболее «опасных» для Молдовы факторов, является феномен «утечки мозгов» молодых профессиональных преподавателей и студентов из республики.

Как видит автор, идея экономической программы по созданию преимуществ для иммигрантов/потенциальных инвесторов в Молдову пока не увенчалась успехом. Финансовые инвестиции, возможно, попадают в экономику, промышленность, маркетинг рабочей силы, но иммигранты не прибывают, а местное население все еще ищет варианты покинуть свою страну.

Согласно переписи населения 2017 года, 7% жителей Молдовы считают себя румынами. Румыния ежегодно предоставляет около 5000 стипендий молдавским студентам университетов и старшекласникам. Кроме того, Румыния предоставляет румынское гражданство потомкам своих бывших граждан. До 1 миллиона из 3,5 миллионов жителей Молдовы по-

лучили румынское гражданство. Однако они не очень активны в политической жизни Румынии, вероятно, потому, что большинство подает заявление на получение гражданства только для того, чтобы легально работать в ЕС. Согласно IMAS опросу, проведенному в декабре 2019 года, объединение с Румынией поддерживают 34% граждан Молдовы.

На следующем рисунке (3.3) представлены данные за период с 2013 по 2019 год. Нет сомнений, что перед молдавским руководством стоит большая задача по изменению кризисной ситуации, потому что, если так будет долго продолжаться, рынок труда рухнет.

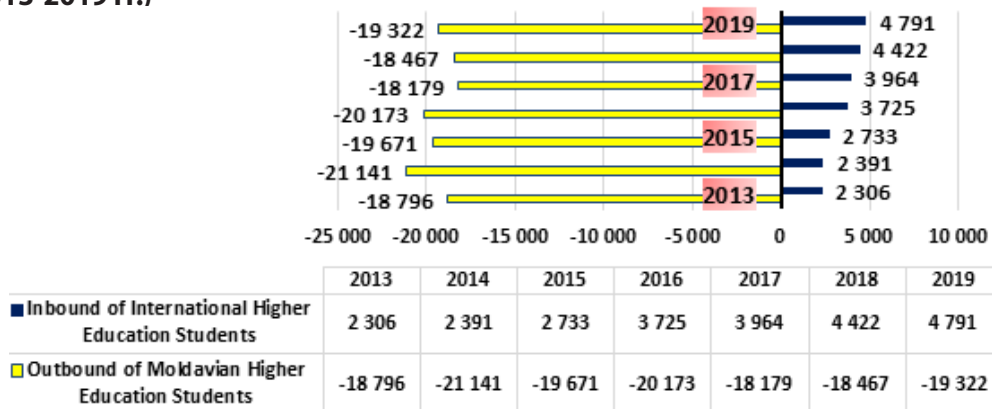
Согласно этому рисунку (3), автор замечает, что с годами число выбывающих студентов невелико и не растет, а число въехавших студентов немного увеличилось, но не в значительной степени. Эти данные имеют 2 объяснения:

1. Похоже, что молдавское правительство работает над тем, чтобы сохранить будущую академическую рабочую силу в Молдове, а не способствует ее выезду на учебу / эмиграцию в другие страны.

2. Считается, что молдавское правительство намерено увеличивает прием иностранных студентов.

**Соединенные Штаты Америки.** В 2019 году в Соединенных Штатах насчитывалось 46,7 миллиона иммигрантов.

**Рисунок 3. Приток и отток студентов высших учебных заведений в Молдове (2013-2019 гг.)**



**Источник: сделано автором из источника [ЮНЕСКО].**

Это больше, чем в любой другой стране мира. Включая детей иммигрантов, родившихся в США, которые являются гражданами США, это число достигает 61 миллиона иммигрантов и их семей. Это 20% всех жителей США. Несмотря на их большое количество, иммигранты составляют всего 13,7% населения США. Это меньше, чем в Канаде (22%), Австралии (28%) или Объединенных Арабских Эмиратах (88%). Четверть иммигрантов в США - выходцы из Мексики. Еще 6% - из Китая, 6% - из Индии, 5% - с Филиппин и 3% - из Сальвадора.

Соединенные Штаты также принимают беженцев и тех, кто появляется на границе, чтобы подать прошение о предоставлении убежища. Вот данные об американских иммигрантах и о том, как они влияют на экономику США.

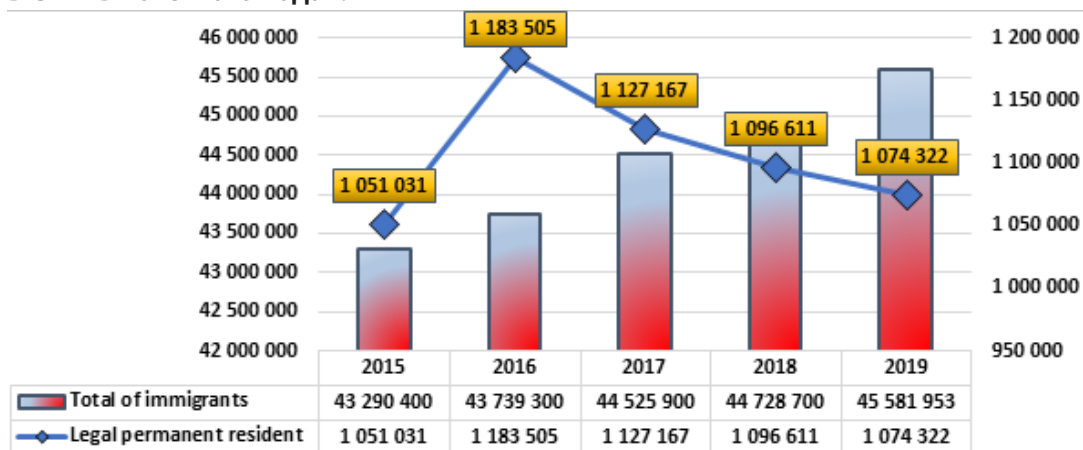
В соответствии с тенденцией иммиграционной политики президента Трампа, она следует экономическому национализму. Программа Трампа „Америка, прежде всего” [политика Белого дома в области миграции] направлена на защиту американских рабочих и промышленных предприятий. Это отход от десятилетней иммиграционной политики США, которая была сосредоточена на воссоединении

семей, предоставлении убежища и безопасной гавани беженцам. Иммиграционная политика Трампа сосредоточена вокруг семи областей:

1. Ограничить легальную иммиграцию.
2. Достроить стену на границе с Мексикой.
3. Сократить число лиц, ищущих убежища.
4. Запретить нелегальным иммигрантам получать пособия.
5. Депортировать иммигрантов, прибывших в Соединенные Штаты в детстве. В настоящее время они защищены в рамках программы отсроченных действий в отношении прибывших детей.
6. Ограничить поездки и визы из определенных стран.
7. Сократить число беженцев

Соединенные Штаты привлекают наибольшее число иммигрантов в мире, которые вливаются в структуру американского общества такими способами, как получение гражданства, получение статуса законного постоянного жителя (LPRs) или обращение за гуманитарной защитой. Эта диаграмма отслеживает количество людей, которым ежегодно предоставляется законное постоянное место жительства (также известное как

**Рисунок 4. Общее количество иммигрантов и легальных постоянных жителей в США в 2015-2019 годах.**



**Источник: составлено автором из источника [США — правительственная сеть для статистических данных].**

получение грин-карты). Обладателям грин-карты разрешается жить и работать в стране на неопределенный срок, вступать в вооруженные силы и подавать заявление на получение гражданства США через пять лет (три года, если они состоят в браке с гражданином США).

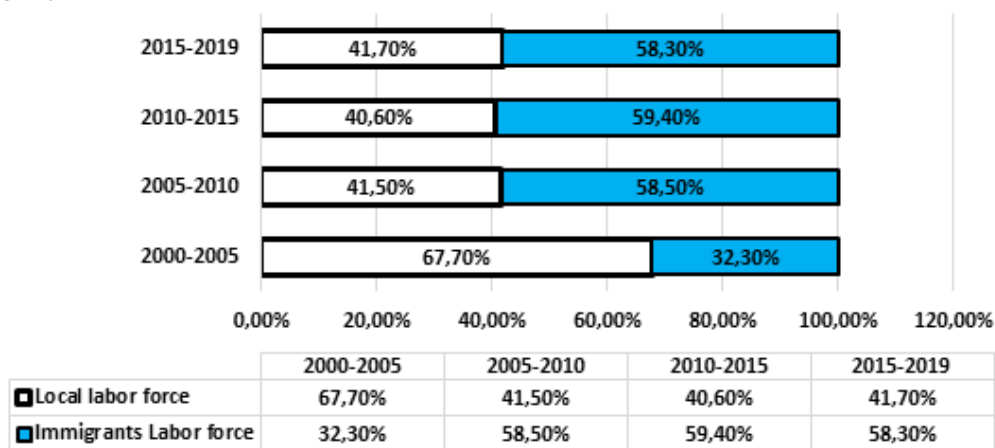
Рисунок 4 описывает американскую правовую политику в отношении постоянных иммигрантов, прибывающих в Соединенные Штаты.

Анализируя феномен чисел, автор приходит к выводу из полученных данных, что, в то время как число чернокожих, легально проживающих в Соединенных Штатах, сокращается из-за новой политики президента Трампа, число иммигрантов, въезжающих в Соединенные Штаты, растет.

Иммигранты в составе рабочей силы. Иммигранты составляли 17% (28,4 млн) гражданской рабочей силы (164,9 млн) в 2019 году. Доля иностранцев в гражданской рабочей силе в 2019 году более чем в три раза превышает долю 1990 года, когда примерно 5% рабочей силы составляли иммигранты. В период с 1990

по 2018 год доля иностранцев в общей численности населения США росла медленнее - с менее чем 5% почти до 14%, что означает, что иммигранты участвуют в рабочей силе на более высоком уровне, чем уроженцы США [Abrams, 1637 p.]. По словам Камароты [Камарота], новые иммигранты тяготеют к науке и технологиям в большей степени, чем те, кто приехал раньше, из-за их уровня образования и места происхождения. Другой причиной этого стал высокий спрос на работников в некоторых из этих областей, где иммигранты сейчас составляют большую долю. Существует большой спрос со стороны технологических и других исследовательских отраслей, и работодатели в этих секторах часто указывают на проблемы с поиском работников в США. Географические регионы, в которых селятся иммигранты, также изменились. По данным переписи, Бостон, Сиэтл и Даллас вошли в первую десятку мест, куда переезжают новые иммигранты по прибытии [Voegi, 143 p.]. На рисунке 5 представлено увеличение/сокращение рабочей силы в соответствии с процентами от всего населения.

**Рисунок 5. Доля рабочей силы, проживающей в США, и иммигрантов, 2000-2019 гг.**



**Источник:** предоставлено автором из [Единого государственного статистического веб-сайта].

Доля иммигрантов в составе рабочей силы США растет год от года, с 2000 по 2019 год, с 32,3% в 2002-2005 годах до 58,3% в 2019 году. Это почти вдвое увеличенные цифры. Неудивительно, что политика президента Трампа (программа „Америка прежде всего”) основана на его желании помешать иммигрантам приезжать и занимать рабочее место американцев. Отсюда стратегия и политика сокращения разрешений на работу и сокращения въезда иммигрантов в Америку.

**Выводы.** Иммиграционная политика в этих 4 странах приведена в качестве примера их схожести. Политики этих стран ведут к контролируемому социально-экономическому привлечению трудовых мигрантов. Эти страны создали правительственную систему абсорбции иммигрантов, которая воспринимает иммиграцию как часть экономических и социальных интересов каждой страны. Германия, член Европейского союза, понимая важность иммиграции, создала национальный механизм, который отвечает за отбор и классификацию иммигрантов

(ATSDTE). Основываясь на утвержденных условиях, необходимых для иммиграции в Германию, автор исследования делает вывод, что «профессиональные навыки» и будущий экономический вклад иммигранта являются основными критериями для принятия его или отказа. Кроме того, из данных, представленных на графике 1, можно сделать вывод, что Германия является предпочтительной страной среди иммигрантов. Из таблицы 2 видно, что экономический вклад мигрантов оценивается в удвоении валового внутреннего продукта (ВВП) в течение нескольких лет.

Вклад иммигрантов в других странах, таких как Ирландия и Соединенные Штаты, сильно ощущается с экономической точки зрения, и можно увидеть, как эти две страны разработали механизмы, которые управляют всей системой абсорбции иммигрантов. Эти страны также демонстрируют аналогичные данные (график 2 по Ирландии, график 5 по Соединенным Штатам), указывающие на положительное влияние как на экономику, так и на общество. Например, в Ирландии было обнаружено, что чем больше страна принима-

ет иммигрантов к себе, тем меньше число иммигрантов покидают ее. Автор статьи приходит к выводу, что положительное влияние иммигрантов на экономику привело к тому, что местные граждане предпочитают не уезжать из своей страны.

Согласно данным по Соединенным Штатам, иммигранты занимают все больше и больше профессиональных должностей, в то время как местная рабочая сила имеет тенденцию к сокращению. Соединенные Штаты, в своей уникальной манере, обладают самым большим и сложным механизмом абсорбции иммигрантов в мире. Этот механизм включает в себя четкие и строгие критерии, которые содержат множество положений. В этом механизме работают десятки тысяч сотрудников, чья работа заключается в одобрении или отклонении заявлений и представлении иммиграционной политики американского правительства.

Основываясь на данных по Молдове,

автор исследования приходит к выводу, что она находится в крайнем демографическом кризисе. Республика страдает от негативной иммиграции, которая только начала выравниваться в последние годы благодаря экстренным социально-экономическим мерам и помощи со стороны Всемирного банка. Автор исследования приходит к выводу, что Молдова страдает от феномена утечки мозгов, который происходит в основном среди молодежи (студентов высших учебных заведений). Это явление приведет в ближайшие годы к экономической и профессиональной проблеме. На графике 3 представлен уровень спроса иностранных студентов высших учебных заведений на обучение в Молдове по сравнению с количеством студентов высших учебных заведений, выезжающих за пределы Республики Молдова. Очевидно, что это сложная проблема, требующая незамедлительного решения.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. LUTZ, C., WOLTER, I. The Economic Impact of Immigration in Germany. Osnabrück: GWS - Institute of Economic Structures Research, Osnabrück, 2001, 5-9 p. ISSN 1867-7290. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/94445/1/gws-paper01-4.pdf>
2. SHIELD, M., PRICE, S.W. Exploring the economic and social determinants of psychological well-being and perceived social support in England. London: Economics and Resource Analysis Unit, Research, Development and Statistics, Home Office Report, 2011, 64-68 p. Online ISSN:1467-985X. <https://doi.org/10.1111/j.1467-985X.2011.00361.x>
3. GEDDES, A. Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe? Manchester: Manchester University Press, 2017.,311-325 p. ISBN: 978-0-7190-7466-0
4. <https://www.macrotrends.net/countries/IRL/ireland/immigration-statistics>
5. ABRAMS, K., Immigration Law and Regulation of Marriage. Minnesota: Minnesota Law Review 91, 2011, 1625; 1637–1638 p. [https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6517&context=faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6517&context=faculty_scholarship)
6. CAMAROTA, S. A. Immigrant and Native-Born Fertility, 2008 to 2018. Washington: Center for Immigration Studies, 2020, 7-12 p. <https://cis.org/sites/default/files/2020-03/camarota-fertility-20.pdf>
7. BOERI, T. Labour Market Flows in the Midst of Structural Change. U S. Commander, Enterprise Restructuring and Unemployment in Models of Transition. Washington DC: EDI, Development Studies – World Bank, 2012. 143-167 p. ISBN: 0-8213-4219-.

8. BOERI, T. Optimal Speed of Transition 20 Years After. Rome: Preuzeto publisher - Social Science Research Network, 2009, 16-17 p. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=183013](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=183013).
9. BOERI, T., SCARPETTA, S. Regional Mismatch and the Transition to a Market Economy. Madrid: Journal of Labour Economics (3), 2014, 233-254 p. ISSN: 0147-5967.
10. UNESCO, Annual Report, UNESCO website - 2018. [http://unescostat.unesco.org/ststsen/statistics/yearbook/tables/Tables\\_II\\_S\\_5](http://unescostat.unesco.org/ststsen/statistics/yearbook/tables/Tables_II_S_5)
11. World Bank – Data & Projects – 2017. <http://projects.worldbank.org/search?lang=en&searchTerm=&countrycodeexact=IL>
12. OECD – data -2017. <https://data.oecd.org/searchresults/?q=israel>
13. United State – Government web for statistical – 2018. <https://www.usa.gov/statistics>
14. Germany policy in Immigration – 2016. <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/262811/germany-s-migration-policies>

**Prezentat: 19 mai 2022**

**E-mail: danid@mkp.org.il**



# ***Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi***



# EFICIENTIZAREA METODELOR ȘI TEHNICILOR DE MOTIVARE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

## EFFICIENCY OF METHODS AND TECHNIQUES TO MOTIVATE CIVIL SERVANTS

DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2\(114\).10](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2(114).10)

CZU: 35.087(478)

**Marina BAIEȘU,**  
*doctor, conferențiar universitar,*  
*Academia de Studii Economice din Moldova,*

**Angela BOGUȘ,**  
*doctor, conferențiar universitar,*  
*Academia de Studii Economice din Moldova*

### SUMMARY

*This article examines the need for changes in the motivation system of civil servants. At the same time, it is necessary to take into account that public institutions have a special specificity and when it comes to effective methods of motivating civil servants, we must be aware that they will differ from the methods that are successfully used in ordinary organizations.*

**Keywords:** *motivation, motivation system, motivation methods, motivation techniques, financial motivation, non-financial motivation.*

### REZUMAT

*În acest articol se studiază necesitatea efectuării unor schimbări în sistemul de motivare a funcționarilor publici. Totodată, este necesar să se țină cont că instituțiile publice au un specific aparte și atunci când este vorba de metode eficiente de motivare a funcționarilor publici, trebuie să conștientizăm că acestea se vor deosebi de metodele ce sunt utilizate cu succes în organizațiile obișnuite.*

**Cuvinte-cheie:** *motivație, sistemul de motivare, metode de motivare, tehnici de motivare, motivarea financiară, motivarea nonfinanciară.*

Motivarea în administrația publică este un rezultat al relației dintre funcționarul public și autoritatea publică în care lucrează. Funcționarul public este motivat de nevoia de a-și asigura cele necesare existenței, dar și de nevoia de a-și valorifica potențialul, de a le fi recunoscute și apreciate realizările și de a promova pe scară profesională și socială. Ceea ce îi determi-

nă pe oameni să muncească cu adevărat, este motivația.

Motivația în serviciul public există în baza a patru dimensiuni: „interes față de politică și elaborare de politici”, „sacrificiu de sine”, „preocupare față de interesul public” și „compasiune”. Putem descrie noțiunea de motivație în serviciul public ca fiind „o motivație general altruistă de a servi

interesele unei comunități de oameni, a unui popor sau a omenirii” [6, p. 7].

Sistemul de motivare a funcționarilor publici din Republica Moldova, include în sine strategiile, metodele, tehnicile și acțiunile de motivare financiară și nefinanciară întreprinse de mai mulți factori implicați.

Un sistem de salarizare care satisface necesitățile funcționarului public este absolut necesar înainte de a implementa un sistem de motivare nefinanciară. Angajatul are nevoie de confort psihologic la locul de muncă, care este oferit de un salariu care acoperă, cel puțin, necesitățile de bază. Doar după implementarea unui sistem echitabil de salarizare, metodele și tehnicile de motivare nefinanciară vor avea efectul scontat.

Motivarea financiară a funcționarilor publici este reglementată prin Legea nr. 270 din 23.11.2018 (în vigoare din 01.12.2018) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, inclusiv a funcționarilor publici [3] și Legea nr. 158–XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [4].

Conform prevederilor legale, salariul lunar al funcționarilor publici (cu excepția funcționarilor publici cu statut special) este constituit din:

a) partea fixă, compusă din: salariul de bază, sporul lunar pentru gradul de calificare, sporul lunar pentru deținerea titlului științific și/sau științifico-didactic;

b) partea variabilă, care cuprinde: sporul pentru performanță, sporuri pentru munca suplimentară și/sau pentru munca prestată în zilele de sărbătoare nelucrătoare și/sau în zilele de repaus, supliment pentru participare în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență în cadrul unității bugetare în care este angajat, premii unice (suspendat pentru anul 2019), premiu anual (introdus prin Legea nr. 175/2019 la finele anului 2019) [3].

Pe parcursul anului 2019 în Legea nr.

270/2018 au fost introduse mai multe modificări. Astfel, prin Legea nr. 63/2019 pentru modificarea unor acte legislative au fost modificate clasele de salarizare pentru mai multe titluri de funcții publice, iar prin Legea nr. 175/2019 pentru modificarea Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar au fost introduse modificări cu caracter de concretizare a unor noțiuni/situații, norme cu privire la premiul anual, modificări ale claselor de salarizare pentru mai multe titluri de funcții publice etc. [7, p. 29].

Sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar (Legea nr. 270/2018) este un sistem complex și foarte important, care necesită ajustarea periodică a mai multor norme privind soluționarea diverselor situații apărute în procesul implementării acestuia. Cu toate că salariul mai multor categorii de funcționari s-a majorat, acesta rămâne a fi unul neatractiv pentru persoane performante [2, p. 45].

Realitatea denotă că adesea mulți funcționari publici exprimă nemulțumirea lor pentru faptul că reprezentanții sistemului administrativ din Republica Moldova iau în considerare mai puțin problema motivării. Cadrul legislativ din țara noastră, în materie de motivare a funcționarilor publici, este extrem de sărac. Rigiditatea sistemului de motivare a angajaților din sectorul public limitează semnificativ stimularea inițiativei, creativității și performanței funcționarilor publici.

Rolul primordial al motivării personalului în realizarea obiectivelor autorităților publice a fost menționat și de funcționarii publici, participanți la studiul „Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuirii resurselor”, realizat de Institutul de Dezvoltare Urbană și Transparency International-Moldova, în anul 2020. Astfel, 60% dintre funcționarii publici-participanți la sondaj, consideră că una din cele mai importante componen-

te din Reforma Administrației Publice cu privire la resursele umane, care necesită soluționare în următorii ani, este sistemul de motivare financiară și nefinanciară. Mai mult de jumătate (54%) din funcționarii publici-participanți la sondaj au menționat nivelul scăzut de salarizare ca unul din principalele obstacole în respectarea normelor de conduită profesională [2, p. 44].

În serviciul public, spre deosebire de sectorul privat, managerii nu posedă o gamă largă de instrumente pentru a motiva financiar personalul din subordine. În același timp, este important de menționat că aplicarea doar a stimulentele financiare nu este suficientă pentru a menține nivelul de motivație a funcționarilor publici. Acest lucru este demonstrat nu numai de teoriile în domeniu, dar și de studiile practice efectuate. Funcționarii au nevoie de apreciere, recunoașterea muncii, oportunități de promovare și instruire, acestea fiind stimulentele nefinanciare aplicate, în mare parte, de către managerii publici [1, p. 89].

Conform prevederilor art. 40 din Legea nr.158/2008, funcționarul public este motivat/stimulat pentru exercitarea eficientă a sarcinilor și atribuțiilor sale, manifestarea spiritului de inițiativă în activitatea profesională. Pentru succese deosebite în activitate, merite față de societate și față de stat, funcționarul public poate fi decorat cu distincții de stat. De asemenea, cadrul legal prevede motivarea/stimularea funcționarului public prin oferirea oportunităților de dezvoltare și avansare în cariera profesională [4]. Printre acțiunile de motivare nefinanciară a funcționarilor se înscrie și instituirea zilei profesionale (23 iunie).

În etapa actuală, Republica Moldova, la fel ca întregul sistem economic global, se confruntă cu mari dificultăți condiționate de pandemie, situația din țara vecină, criza economică etc. În așa mod, este clar că instituțiile publice ar putea să promoveze

o politică de minimizare a cheltuielilor publice. În asemenea situații, când fondurile necesare unor creșteri salariale sunt lipsă, este recomandat ca instituțiile publice să apeleze la metode nonfinanciare de motivare și de retenție a funcționarilor publici, deși este greu să înlocuim nemulțumirea creată de un salariu insuficient cu mulțumirea oferită de feedback, colectiv, promovare etc.

Nu există strategii standard în domeniul motivației nonfinanciare care ar putea fi aplicate în toate autoritățile publice: ele trebuie adaptate și ajustate la misiunea, obiectivele de dezvoltare a autorității, precum și la necesitățile acesteia. Pentru elaborarea politicii nonfinanciare, în autoritățile publice se recomandă parcurgerea următoarelor etape:

- a) studierea și analiza teoriilor motivaționale;
- b) studierea situației din cadrul autorității referitor la motivația personalului și stabilirea necesităților de motivare a acestuia;
- c) elaborarea proiectului de program motivațional;
- d) consultarea la toate nivelurile managementului precum și între management și subordonați în vederea realizării adaptărilor necesare pentru programul motivațional elaborat;
- e) aprobarea planului de motivare nonfinanciară;
- f) implementarea programului de motivare nonfinanciară;
- g) monitorizarea, evaluarea și actualizarea programului.

Motivarea funcționarilor publici este importantă și vitală în atingerea rezultatelor/performancei în activitatea funcționarilor publici/autorității publice. Deseori, conducătorii nu acordă atenția cuvenită tehnicilor/mecanismelor de motivare nefinanciară a funcționarilor publici, care au o influență destul de mare asupra satisfacției

ei funcționarilor publici la locul de muncă și asupra rezultatelor obținute.

Măsurarea eficienței tehnicilor de motivare nefinanciară ar trebui să se bazeze pe aplicarea de chestionare special elaborate, efectuarea studiilor respective nemijlocit de către subdiviziunile resurse umane sau prin achiziționarea serviciilor de la companiile de consultanță specializate. În baza rezultatelor obținute, să se identifice gradul de satisfacție al colaboratorilor autorității publice, factorii care influențează nivelul de motivație, cele mai potrivite strategii/tehnici de motivare nefinanciară.

Drept exemple de tehnici de motivare nefinanciară a funcționarilor publici care ar putea fi aplicate în autoritățile publice pot servi:

- tratarea echitabilă a tuturor subordonaților de către superior;
- acordarea diplomelor de merit pentru „funcționarul lunii/trimestrului/anului”;
- felicitare individualizată a funcționarului public care își sărbătorește ziua de naștere sau în cazul unor evenimente importante din viața funcționarului public;
- discuții periodice despre activitatea desfășurată, precum și despre planurile de creștere și dezvoltare;
- organizarea de activități de sporire a coeziunii echipei/team-building în autoritate;
- crearea unui spațiu de odihnă/relaxare;
- vizitele surpriză ale unor profesioniști în domeniu/persoane notorii;
- oportunități de instruire și dezvoltare profesională;
- condiții de muncă adecvate etc. [1, p. 95].

Problemele cu care se confruntă autoritățile publice din cauza nivelului scăzut de motivare țin, îndeosebi, de nivelul scăzut al performanțelor individuale și organizaționale, calitatea redusă a serviciilor, probleme de recrutare și reținere în corpul funcționarilor publici, mai ales, a tinerilor calificați, integritatea funcționarilor publici și altele. Angajații sunt demotivați

din cauza prea multor reguli, birocrăției, constrângerilor și complexității administrative.

Stabilirea cauzelor demotivației este foarte importantă, deoarece factorii demotivatori pot exista și pot fi percepuți fără efecte negative doar o perioadă scurtă de timp. La momentul când devin o constantă a organizației, ei afectează serios motivarea angajaților.

În scopul eficientizării sistemului de motivare financiară și nefinanciară a funcționarilor publici, se recomandă:

- diversificarea metodelor/acțiunilor de motivare a funcționarilor publici pentru a spori atractivitatea funcției publice și a putea recruta personal mai calificat/cu potențial pentru încadrare în funcție publică;
- instruirea conducătorilor (de nivel mediu și superior) privind diverse tehnici/metode de motivare a personalului; includerea subiectului privind motivarea personalului în programe de dezvoltare managerială;
- reglementarea acordării funcționarilor publici a suplimentului pentru participare în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență în cadrul autorității publice;

-examinarea oportunității de corelare a evaluării în mod obiectiv a performanțelor individuale cu nivelul de salarizare;

-realizarea unor analize complexe a implementării prevederilor Legii nr. 270/2018 realizate de către Ministerul Finanțelor cu luarea măsurilor de rigoare pentru a asigura implementarea principiilor care stau la baza sistemului unitar de salarizare, printre care nediscriminare, echitate și coerență (asigurarea tratamentului egal și a remunerării egale pentru muncă de valoare egală), transparență etc.

În cadrul serviciului public, distingem multe tipuri de autorități publice, care pot avea resurse și tehnologii similare, dar beneficiază de avantaj concurențial acea

instituție care rezolvă cel mai bine problema motivării angajaților săi [5, p. 9].

În această ordine de idei este foarte important rolul conducătorului în promovarea noilor forme și metode motivaționale, dar și în modernizarea celor existente. Anume conducătorul este persoana-cheie în determinarea esenței factorului motivatoriu, în special în delimitarea foarte clară a aspectului motivatoriu de cel demotivatoriu.

**Concluzii.** Sistemul de motivare existent pentru funcționarii publici este, în cea mai mare parte, lipsit de flexibilitate, stabilind condiții și restricții dure condiționate de funcția deținută, este lipsit de transparență, iar multitudinea de sporuri, adaosuri, suplimente diminuează semnificativ esența stimulatorie a acestor plăți; nu favorizează atragerea în serviciu a cadrelor tinere, cu o pregătire modernă; nu ține cont de performanțele profesionale individuale; diferențierea salariului între funcții cu diferit nivel de complexitate și

responsabilitate este neesențială.

Studiile efectuate în domeniul motivării au demonstrat că în autoritățile în care conducătorii se axează doar pe stimularea financiară, motivația funcționarilor scade mai repede, deoarece sursele financiare sunt limitate, salariile nu pot fi mărite în fiecare lună. Și, deși funcționarii publici vin în fiecare zi la lucru, dar nu lucrează cu entuziasm, cu tragere de inimă.

Motivația angajaților autorităților publice reprezintă dorința acestora de a obține performanță în realizarea sarcinilor individuale și organizaționale. Observăm că cu cât angajații sunt mai motivați, mai dornici să acționeze, cu atât activitatea este mai bine dezvoltată și eficientă. Existența unui personal motivat, dedicat activității profesionale și orientat spre realizarea misiunii instituției publice reprezintă unul dintre factorii de succes în asigurarea performanței optime individuale și organizaționale.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Blajin A., Roșcov M., Popa V., Țepordei A., Managementul resurselor umane: Ghidul autorităților publice locale, Ed. Bons Offices, Chișinău, 2015, 172 p. ISBN 978-9975-87-024-5.
2. Gheorghiu T., Stamate O., Raport: Provocările gestionării resurselor umane din Administrația Publică Centrală în Republica Moldova, AGER, Chișinău 2021, 94 p.
3. Legea nr. 270 din 23.11.2018 (în vigoare din 01.12.2018) privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.11.2018, nr. 441-447.
4. Legea nr.158–XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232.
5. Levința-Perciun E., Gheorghiu T., Motivarea nefinanciară a funcționarilor publici: Recomandări metodice, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, Direcția Politica de Cadre, Chișinău, 2011, 70 p., ISBN 978-9975-66-258-1.
6. Modificările recomandate pentru cadrul legislativ cu privire la managementul resurselor umane în serviciul public din Republica Moldova, Notă explicativă, „Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova în corespundere cu cele mai bune practici ale Uniunii Europene”. Proiect finanțat de Uniunea Europeană. <https://cancelaria.gov.md/ro/apc/modificarile-recomandate-pentru-cadrul-legislativ-cu-privire-la-managementul-resurselor-umane>
7. Raport anual cu privire la Funcția Publică și statutul funcționarului public, Cance-

laria de Stat a Republicii Moldova, cu susținerea Proiectului „Sprijin pentru dezvoltarea capacităților profesionale și motivarea angajaților administrației publice în Republica Moldova”, finanțat de Uniunea Europeană. Chișinău 2020. <https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport-1158-2019.pdf>

**Prezentat: 2 aprilie 2022.**

**E-mail: [baiesu.m@ase.md](mailto:baiesu.m@ase.md)**

**[bogus.angela@ase.md](mailto:bogus.angela@ase.md)**

# TAXONOMIA COMPETENȚELOR PROFESIONALE ÎN MANAGEMENTUL EDUCAȚIONAL

## TAXONOMY OF PROFESSIONAL SKILLS NEEDED BY THE SCHOOL MANAGER

DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2\(114\).11](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2(114).11)

CZU: 371.13:005

**Vasile VRÎNCEANU,**  
*director adjunct pentru educație,*  
*Centrul de Excelență în Energetică și Electronică,*  
*doctorand, Școala doctorală „Științe ale educației”,*  
*a Parteneriatului instituțiilor de învățământ superior*  
*Universitatea de Stat din Tiraspol,*  
*Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul*  
*și Institutul de Științe ale Educației*

### REZUMAT

Articolul reflectă o analiză amplă a competențelor profesionale necesare managerului școlar. Se cunoaște faptul că competențele profesionale sunt competențele legate de selectarea, combinarea și utilizarea adecvată a cunoștințelor, abilităților și a altor achiziții constând în valori și atitudini, pentru rezolvarea cu succes a unei anumite categorii de situații profesionale specifice unui anumit domeniu de activitate profesională, în cazul nostru este vorba despre managementul educațional, ce este centrat pe formarea/dezvoltarea personalității umane, a omului liber care să facă opțiune/să decidă pentru o anumită construcție statală și socială care să-l protejeze și să-l încurajeze.

**Cuvinte-cheie:** managementul educațional, competență, manager școlar, competență profesională, competență managerială, competențe sociale.

### SUMMARY

The article reflects a broad analysis of the professional skills needed by the school manager. It is well known that professional skills are the skills related to the selection, combination and proper use of knowledge, skills and other acquisitions consisting of values and attitudes, for the successful resolution of a certain category of professional situations specific to a particular field of professional activity, in our case it is about educational management, which is focused on the formation / development of the human personality, of the free man to make an option / to decide for a certain state and social construction that will protect and protect him. encourage.

**Keywords:** educational management, competence, school manager, professional competence, managerial competence, social competences.

**Introducere.** Învățământul, ca domeniu prioritar al vieții sociale, ca „întreprindere” de lungă durată, de care depinde formarea celui mai important factor al națiunii - omul pregătit prin studii forță de muncă și specialiști, nu poate și nici



nu trebuie să-și permită eșecuri. Managementul în maniera lui actuală de abordare își găsește o aplicare specifică și în domeniul conducerii educației, ca acțiune complexă de dirijare, proiectare și evaluare, a formării, dezvoltării personalității fiecărui individ, conform unor scopuri formulate.

Conducerea competentă și eficientă a învățământului, atât la nivelul sistemului, cât și al instituției de învățământ, necesită fundamentarea ei științifică. La baza acestei fundamentări stă știința managementului educațional. Pentru a asigura învățământului un randament și o performanță ridicată sunt necesare cunoașterea și aplicarea științei managementului educațional. Funcția de manager este o profesie, și, ca oricare profesie trebuie învățată. Pentru managementul cu rezultate optime, orice manager trebuie să cunoască principiile, funcțiile manageriale în strânsă legătură cu folosirea unui instrument metodologic și practic modern, bazat pe o modernă bază logistică [7, p. 9].

Managementul educațional reprezintă deci un nou concept nu numai asupra modului de proiectare, desfășurare și evaluare a acțiunilor și activităților educaționale, asupra gestiunii instituțiilor de învățământ, a sistemului de învățământ, ci și asupra educației în general ca dimensiune a umanului. În acest sens, managementul educațional poate fi definit drept sistem de relații construite/elaborate ale actanților educației în vederea optimizării acestora prin corelarea judicioasă a tuturor componentelor și fenomenelor educației și ale subiecților educației.

Altfel spus, managementul educațional nu reprezintă o ierarhizare a celor angajați în educație - aceasta ține de structura sistemului de învățământ (în societatea totalitară cele două fenomene se suprapuneau și se identificau), ci acțiunile corelate ale subiecților educației în vederea eficientizării educației însăși prin valorificarea

continuă a esenței ființei celor educați, a educatorilor și a tuturor factorilor educativi. Un manager bun nu „dă indicații”, deși are și această funcție, ci caută soluțiile cele mai bune pentru a face eficientă munca tuturor angajaților în structura pe care o dirijează (lecție, catedră, unitate de învățământ, sistem de învățământ al unei structuri regionale, sistem de învățământ național) și a obține cele mai bune rezultate posibile într-o anumită perioadă de timp [2, p. 5].

În mod generic, managementul educațional reprezintă o știință componentă a sistemului științelor educației, care operează cu un sistem articulat, coerent și integrat de achiziții științifice proprii axiologiei pedagogice, filosofiei, politicii și pragmaticii educaționale, toate aceste achiziții asigurând convergent și consensual, atingerea în condiții de eficiență a finalităților educaționale prestabilite.

Managementul educațional are în vedere „teoria și practica, știința și arta proiectării, organizării, coordonării, evaluării și reglării elementelor și resurselor activității educative”, conform tabelului nr. 1 [10, p. 20]:

Standardele de funcție ale directorului de școală definesc calificările necesare unui manager școlar referitor la competențele cerute, autoritatea și răspunderea sa privind realizarea în unitatea școlară a politicii educaționale de stat și locale. Obiectivul major al întregii activități manageriale a directorului de școală stipulat în standardele profesionale îl constituie promovarea succesului tuturor elevilor, ceea ce corespunde scopului și finalităților reformei educaționale. Acest deziderat poate fi atins prin dezvoltarea strategiei de funcționare a școlii și prin crearea de condiții pentru cea mai completă/utilă dezvoltare a elevilor [11, p. 33].

Realizarea standardelor respective (tabelul nr.2) va facilita în mod direct crește-

**Tabelul 1. Statutul de știință, de realizare practică și de artă a managementului educațional [17].**

<b>MANAGEMENTUL EDUCAȚIONAL</b>	
Ca știință practică	are un obiect de studiu propriu, bine delimitat, precum și finalități precise; valorifică un limbaj științific, o metodologie și un instrumentar de cercetare adecvat cunoașterii complete a realității educaționale investigate; analizează procesele și deciziile manageriale și identifică legitățile care stau la baza managementului educațional.
Ca realizare practică	presupune un sistem de acțiuni destinate asigurării funcționării optime a procesului de învățământ și a sistemului educațional.
Ca artă	presupune deținerea capacității de reacție rapidă, promptă și a capacității de adaptare la situație, respectiv o atitudine dinamică, în măsură să îi permită managerului să adapteze deciziile manageriale la condițiile specifice mediului educațional, să rezolve cu rapiditate și eficiență sarcinile de lucru, să asigure dubla alternanță individual-colectiv și reflecție-acțiune în actul managerial.

rea profesională și a autorității managerului școlar, va contribui la perfecționarea școlii și a calității învățământului în ansamblu. Or, conducerea concepută ca o rezultată a procesului de optimizare a relațiilor interumane și gestionare a lucrurilor urmează să producă succesul managerial în formula:

$S = A \text{ (abilități manageriale)} \times M \text{ (motivația)} \times O \text{ (oportunitățile în conducere)}$  [6, p. 98].

Standardele de funcție ale directorului unității de învățământ [11, p.34]:

Directorul de școală este un manager care promovează succesul tuturor elevilor prin:

- asigurarea, dezvoltarea, implementarea și ghidarea strategiei de funcționare a școlii;

- asigurarea calitatea educației pentru fiecare elev, prin crearea condițiilor optime pentru cea mai completă/utilă dezvoltare;

- crearea condițiilor favorabile pentru dezvoltarea culturii organizaționale și a

programului de instruire, care duc la creșterea competenței profesionale a cadrelor didactice și la optimizarea învățării;

- aplicarea unei culturi manageriale democratice, axate preponderent pe relații umane și pe folosirea eficientă a resurselor în vederea creării unui climat deschis și autentic cât mai efectiv pentru educație/dezvoltare;

- colaborare cu familia, comunitatea și satisface diverse necesități și interese ale lor, participă efectiv la dezvoltarea unei puternice comunități locale pe bază de parteneriat benefic;

- activitatea sa integră, corectă și etică;
- înțelegerea, schimbarea și influențarea sferei sociale, economice, juridice și culturale

Orice profesie este marcată de existența unui sistem de competențe generale și specifice, a căror dobândire și dezvoltare reprezintă un proces continuu; un individ își consolidează, îmbogățește și reorganizează în permanență cunoștințele și capacitățile odată cu dezvoltarea experien-

ței profesionale. Astfel, se vorbește de un sistem al competențelor profesionale în calitate de standard acceptabil în vederea exercitării unei profesii. Mai mult, responsabilitatea formării acestui sistem de competențe profesionale intră în atribuțiile sistemelor de pregătire inițială și formare continuă din cadrul tuturor profesiilor [4].

Schimbările generate de fenomenul globalizării au afectat profund, atât domeniul economic, cât și cel social. În economia modernă, automatizată și extrem de dinamică, angajații se confruntă cu tot mai multe situații noi, ne-standard, care implică reacții rapide și sigure, cu necesitatea de a gestiona informația (care nu întotdeauna este completă), de a genera cunoștințe noi, de a comunica eficient.. Activitățile de memorare sau utilizarea unor proceduri simple, repetitive au devenit activități secundare. În același timp, activitățile de rutină au fost preluate de către sistemele automatizate. Drept consecință, în cazul posturilor de lucru, care presupuneau activități de rutină, au început să fie prețuite persoanele care sunt capabile să facă față multiplelor situații profesionale, inclusiv situațiilor inedite. Ansamblurile de calități ale persoanelor, care le permit să facă față exigențelor locului de muncă, au început să fie numite competențe [15, p. 25].

Termenul competență a fost preluat, la sfârșitul sec. XX de specialiștii din domeniul calificărilor profesionale. În pedagogie (didactică) conceptul de competență a fost introdus de J. Piaget și L. D'Hainaut.

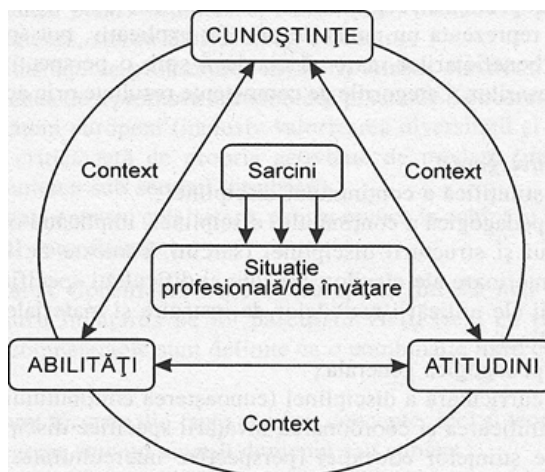
Semnificația actuală a termenului competență poartă amprenta cercetărilor de psiholingvistică, accentul căzând pe contribuțiile lui N. Chomsky, care, în 1965, definea competența drept „un sistem de reguli interiorizate de către subiectul vorbitor, care îi permite să înțeleagă și să producă un număr infinit de fraze” [14, p. 218].

Experiența managerială pe care o deține managerul reprezintă o variabilă re-

levantă în exersarea rolurilor specifice, în formarea și dezvoltarea competențelor manageriale, în întreaga activitate profesională a managerului. Restructurarea democratică a organizațiilor pe principii antropocentrice presupune aplicarea unor modele legate de negocierea (tranzacția) competențelor de tipul „a fi competent, adică abilitatea de a te comporta adecvat situației și a acționa în această direcție. „Competențele personale reprezintă acele potențialități umane (capacități personale) actuale și virtuale (posibile), valorizate și valorificate atât de management - ca un sistem de cerințe de comportare și ofertă de recompensă față de membrii unei organizații (sau candidați la angajare) - cât și de personal (candidați sau membrii organizației) - ca un sistem de ofertă de comportamente și cerințe de recompensă solicitate - ca urmare a unui proces de negociere (tranzacție), re-negociere și stabilire a unui (acord) dinamic [6, p. 113].

M.-D. Bocoș (coord.), R. Răduț-Taciu, C. Stan, O. Chiș și D.-C. Andronache (2016) consideră competența o caracteristică individuală sau colectivă de a selecta, mobiliza, combina și utiliza eficient, într-un context dat, un ansamblu integrat de cunoștințe, abilități și atitudini. Ele permit desfășurarea cu succes a unei activități, rezolvarea eficientă a unei probleme sau a unei clase de probleme/situații.

Un model integrator al competenței a fost propus de F. Voiculescu (2011) în suportul de curs „Elaborarea programului de formare în domeniul specialității”, realizat în cadrul proiectului „Calitate, inovare, comunicare în sistemul de formare continuă a didacticienilor din învățământul superior” (POS DRU/87/1.3/S/63709). Astfel, fiecare dintre acești factori ai competenței deține un rol important în dinamica acțiunii competente, în generarea și condiționarea performanței (figura 1).

**Figura 1. Structura competenței (Voiculescu, 2011) [5].**

Autorul pornește de la considerarea a două categorii de factori ai competenței - interni și externi - și precizează că o competență are două substructuri cu caracter integrativ, interdependente, care se intercondiționează: structura internă - componentele și relațiile competenței, cea din urmă considerată ca potențialitate, disponibilitate a individului (cunoștințe, abilități, atitudini) și structura externă sau contextuală - componentele și relațiile din cadrul în care se manifestă competența (sarcina de lucru sau de învățare, situația și contextul). Competențele au componente cognitive/intelectuale, afectiv-atitudinale și psihomotorii. Ele utilizează, integrează și mobilizează cunoștințe, resurse cognitive, dar și afective și contextuale pertinente pentru a trata cu succes o situație, însă nu se confundă cu aceste resurse. Acțiunea competentă se referă la mobilizarea unor resurse diverse, combinarea și adaptarea acestora în funcție de cerințele sarcinii sau problemei ce trebuie rezolvată și de contextul în care se desfășoară acțiunea.

Este evident că o competență este rezultatul unui proces dinamic, că evoluează, se dezvoltă în spirală, fiind specifică unei situații și putând fi adaptată în alte situații care sunt aproape izomorfe cu situ-

ția actuală și care aparțin aceleiași familii de situații.

O competență se definește așadar prin: 1. un context, 2. o persoană sau un grup de persoane; 3. un cadru situațional: o situație și familia ei de situații; 4. o sferă de experiențe trăite anterior de o persoană sau de grupul de persoane în situații aproape izomorfe cu situația în curs de prelucrare; 5. un cadru de acțiune: categorii de acțiuni incluzând un anumit număr de acțiuni realizate de una sau de mai multe persoane în această situație; 6. un cadru al resurselor: resurse utilizate pentru dezvoltarea competenței; 7. un cadru de evaluare: rezultate obținute, transformări observate în situație și la persoanele în cauză și criterii care permit să se afirme că prelucrarea situației este completă, reușită și acceptabilă din punct de vedere social [18, p. 17].

**Scopul cercetării** constă în analiza taxonomiei competențelor profesionale necesare managerului școlar.

**Rezultate și discuții.** Ca în oricare domeniu de activitate, competența reprezintă condiția asiguratorie pentru performanță și eficiență, fiind susținută, în linie directă, de factori extrinseci și intrinseci determinativi pentru conduita umană. Cu atât mai mult, conduita managerului fiind

o modalitate specifică de manifestare, deopotrivă consumptivă și chatartică angajează, definitoriu, competența managerului.

Definirea conceptului de competență presupune luarea în considerare a unei corespondențe organice între latura socială-obiectivă, determinată de natura și complexitatea sarcinilor care alcătuiesc conținutul diferitelor sfere de activitate socială și al diferitelor funcții și planul subiectiv-psihologic care este rezultatul a cunoștințelor, deprinderilor, priceperilor, aptitudinilor și trăsături lor temperamental-caracterologice de care individul dispune în vederea îndeplinirii funcției sociale cu care este investit [16, p. 17].

Prin competență profesională se înțelege un ansamblu de capacități cognitive, afective, motivaționale și manageriale, care interacționează cu trăsăturile de personalitate, conferindu-i acestuia calitățile necesare efectuării unei prestații didactice care să asigure îndeplinirea obiectivelor proiectate de către marea majoritate a elevilor, iar performanțele obținute să se situeze aproape de nivelul maxim al potențialului intelectual al fiecăruia [13, p. 78].

„Competențele profesionale sunt un ansamblu unitar și dinamic de cunoștințe și abilități. Cunoștințele se exprimă prin următorii descriptori: cunoaștere, înțelegere și utilizare a limbajului specific, explicare și interpretare. Abilitățile se exprimă prin următorii descriptori: aplicare, transfer și rezolvare de probleme, reflecție critică și constructivă, creativitate și inovare” [1, p. 228].

Componentele competenței profesionale: cunoștințe - capacități - atitudini, în măsură mai mare decât competențele generale, sunt supuse erodajului moral și uzual. De aceea, învățământul profesional trebuie să țintească nu numai spre formarea unui set final de competențe profesionale, ci și spre formarea competenței de renovare oportună a competențelor pro-

fesionale. Această caracteristică specifică competenței profesionale se extinde și asupra competenței de comunicare profesională.

La etapa actuală în literatura pedagogică, psihologică, nu există o unitate de păreri referitoare la conținutul competenței manageriale. Conform studiului efectuat în anul 1994 de L. I. Berestova asupra problemei date, ca bază a activității manageriale, ea menționează că unii autori înțeleg termenul de competență astfel: managerul trebuie să cunoască foarte bine activitatea, diferitele mijloace și metode pentru atingerea scopului său, să posede cunoștințe profunde în domeniul științei manageriale. Un alt autor, L. Papulov, 1995 include în conținutul competenței nivelul de bază și studiile de specialitate, stagiul de muncă, capacitatea de a acumula experiență în domeniul managementului [7, p. 83].

Competența managerială presupune formarea unor abilități necesare dirijării propriei activități și a activităților educaționale și, firește, a activităților lor comune [3, p. 100].

Competențe manageriale (în domeniul educațional) - Competențe legate de selectarea, combinarea și utilizarea adecvată a cunoștințelor, abilităților și a altor achiziții constând în valori și atitudini, pentru rezolvarea cu succes a situațiilor manageriale specifice demersurilor de proiectare, organizare, realizare, evaluare, reglare și ameliorare a demersurilor educaționale la macronivel/ mezonivel/micronivel educațional [1, p. 227].

Dacă managementul educațional reprezintă, concomitent, știință, realizare practică și artă, simetric, managerul deține simultan, următoarele categorii de competențe (inter)relaționate indestructibil, care alcătuiesc un soclu de competențe (ansamblu coerent și articulat de resurse cognitive și non-cognitive care permit construirea de răspunsuri pertinente la probleme și

situații complexe și nu aplicarea unor răspunsuri simpliste, gata elaborate):

- competențe științifice - care se referă la cunoașterea și la înțelegerea achizițiilor teoretice științifice proprii domeniului managementului educațional și la valorificarea lor în rezolvarea de probleme;

- competențe acționate/practice - care se referă la „a ști să acționezi” în situații practice, în care este necesare acțiuni cum ar fi: abordarea organizației în ansamblul său, identificarea subsistemelor componente, a (interco)nexiunilor dintre acestea și a contribuțiilor proprii la atingerea finalităților propuse la nivel de organizație; transpunerea particularizantă a achizițiilor teoretice în situații manageriale concrete; identificarea de probleme; stabilirea variabilelor relevante și a (inter)relațiilor dintre acestea; formularea de soluții posibile și verificarea lor; luare de decizii; asumarea de riscuri; utilizarea NTIC ș.a.

- competențe transversale - care se referă la a ști să fii și să devii un manager de calitate în domeniul educațional, prin valorificarea și dezvoltarea propriilor trăsături de personalitate, prin dezvoltarea inteligenței intra-personale, dar și a celei interpersonale - legate de stabilirea de relații sociale cu membrii organizației [17, p.15].

Managerului școlar îi sunt necesare anumite competențe specifice manageriale, cărora le corespund anumite capacități și atribuții, inclusiv:

- competența juridică;
- competența psihopedagogică;
- competența economico-financiară și administrativ-gospodărească;
- competența managerială (generală și educațională), căreia îi sunt specifice o seamă de capacități:

(capacitatea de a fixa scopuri și obiective realiste și mobilizatoare; capacitatea de a prevedea (prognoza, planifica, programa); capacitatea de a organiza, coordona și motiva; capacitatea de a comunica și

negocia; capacitatea de a soluționa și de a menține un climat favorabil obținerii unor performanțe școlare bune; capacitatea de a decide și rezolva probleme; capacitatea de a-și asuma răspunderi; capacitatea de a evalua și utiliza corect informațiile în exercitarea atribuțiilor ce-i revin);

- competența culturală;
- competența socio-morală [13, p. 425].

Aceste competențe manageriale specifice sunt strâns corelate cu competențele profesionale generale ale profesorilor.

Savantul Sorin Cristea [8, p. 16] evidențiază patru tipuri de competențe generale:

- competența politică, demonstrată prin receptarea și angajarea corectă a responsabilităților directe și indirecte transmise la nivelul finalităților macrostructurale (ideal pedagogic - scopuri pedagogice);

- competența psihologică, demonstrată prin receptarea și angajarea corectă a responsabilităților transmise de la nivelul finalităților micro-structurale (obiective pedagogice generale și specifice, operaționalizările în sensul individualizării activității de instruire);

- competența științifică, demonstrată prin calitatea proiectelor elaborate la linie de continuitate dintre cercetarea fundamentală - orientată - aplicată;

- competența socială, demonstrată prin modalitățile de adaptare ale „actorilor educației” la cerințele comunității educative naționale, teritoriale, locale, aflate în permanentă mișcare.

O altă clasificare a competențelor managerului școlar implică 2 tipuri de competențe: profesionale și sociale:

#### 1. Competențe profesionale:

- Să proiecteze o activitate; Să elaboreze o activitate (inclusiv didactică); Să elaboreze un plan strategic de dezvoltare a instituției; Să alcătuiască o fișă a postului; Să primească și să ofere eficient feedback; Să rezolve o situație problematică; Să or-

ganizeze corect o ședință; Să conducă un interviu de apreciere; Să utilizeze diferite stiluri de conducere în dependență de situație; Să se autoevalueze ca manager; Să organizeze eficient ziua de muncă; Să organizeze și să îndeplinească diferite roluri într-o echipă; Să evalueze un subaltern; Să motiveze un subaltern; Să depășească factorii care afectează performanța; Să adopte corect o decizie; Să rezolve corect un conflict; Să comunice eficient verbal, non-verbal și para-verbal; Să efectueze schimbări pentru a transforma instituția într-o instituție eficientă; Să organizeze un sistem informațional dinamic în instituție; Să facă corect o delegare a funcțiilor; Să utilizeze computerul în activitatea managerială [2, p. 25].

## 2. Competențe sociale

- Inteligență și judecată în acțiune. Aceasta din urmă înseamnă capacitatea efectivă de rezolvare a problemelor, de a face design-ul strategiilor, de fixare a priorităților și gândire rațională și intuitivă. Poate că cea mai importantă componentă a ei este capacitatea de a evalua potențialul colegilor și a ale oponentilor.

- Dispoziția (voința de a accepta responsabilități). Aceasta înseamnă impulsul de a lua inițiativa într-o situație socială, de a lua decizii, de a pași înainte când nimeni nu vrea.

- Înțelegere față de subordonați și pentru nevoile lor.

- Abilitatea de a lucra cu oamenii, corelată cu inteligența și judecata în acțiune, precum și cu înțelegerea față de subordonați. Esența acestei abilități constă în percepția socială [ibidem, p. 26].

Managerului școlar îi sunt necesare anumite competențe, cărora le corespund anumite capacități. În acest context, putem vorbi de o competență decizională (echivalând cu puterea managerului de a hotărî, în limitele stabilite prin acte normative sau prin hotărâri ale organelor

colective de conducere), precum și de o competență profesională cu referire la cunoștințele și deprinderile cerute de exercitarea anumitor funcții de conducere.

În timp ce competența decizională este reglementată strict, prin acte normative (în care, uneori se precizează și ce anume poate delega un manager unor manageri din subordinea sa), competența profesională este abordată mai ales în tratate și manuale de profil și numai rareori în regulamente. Acest lucru nu o face, desigur, mai puțin importantă. Dimpotrivă, cu timpul, ea va trebui precizată prin acte normative și evaluată periodic prin raportare la anumite obiective sau standarde (atunci când acest lucru este posibil).

Un manager școlar trebuie să aibă următoarele competențe și capacități:

- Competența juridică, ce presupune capacitatea de cunoaștere, interpretare și aplicare a legislației generale și specifice la situațiile particulare ale activității cotidiene

- Competența psihopedagogică și sociologică, constând în: capacitatea de a cunoaște și a lua în considerare particularitățile de vârstă și individuale ale membrilor comunității educative; capacitatea de a orienta, îndruma, controla și evalua procesul de învățământ; capacitatea de a crea și menține un climat adecvat.

- Competența economico-financiară și administrativ-gospodărească, vizând: capacitatea de a gestiona fondurile materiale și bănești ale instituției; capacitatea de administrare și gospodărire a spațiilor, terenurilor, mobilierului și echipamentelelor etc.

- Competența managerială (generală și educațională), care presupune: capacitatea de a stabili scopuri și obiective pertinente și de a stabili strategii adecvate îndeplinirii lor; capacitatea de a planifica și programa; capacitatea de a-și asuma răspunderi; capacitatea de a (se) informa;

capacitatea de a comunica și negocia; capacitatea de a soluționa conflictele; capacitatea de a decide și de a rezolva probleme; capacitatea de a evalua.

- Competența culturală, concretizată în capacitatea de a-și lărgi permanent orizontul de cultură și cunoaștere, de a folosi, în exercitarea atribuțiilor sale manageriale, cunoștințe acumulate din domeniul culturii generale, ca o premisă pentru creșterea eficienței actelor de conducere.

- Competența social-morală care constă în capacitatea de integrare a comunității educative în societate, ca și în capacitatea sa de a fi un model comportamental reproșabil.

Cu mențiunea că aceste competențe (și capacitățile aferente fiecăreia) se diferențiază în raport cu nivelul ierarhic și cu natura funcției de conducere îndeplinite, ele vor fi avute în vedere la selecționarea managerilor școlari și la proiectarea Programelor destinate formării lor inițiale și pe parcurs [12, p. 39].

O analiză succintă a programelor de formare managerială, derulate în centrele specializate de formare recunoscute la nivel național, regional și local, reliefează setul competențelor generale și specifice necesare dezvoltării profesional - manageriale adecvate. Sintetic, se au în vedere două seturi de competențe:

1. Competențele generale urmăresc:

- îmbogățirea repertoriului conceptual cu noi concepte, noțiuni cheie, idei ancoră care să completeze fondul general necesar de activități în domeniul educațional;

- îmbogățirea abilităților de gândire critică și reflexivă de analiză și sinteză a componentelor unor noi realități și modalități de abordare a practicii educative printr-o înțelegere superioară;

- noi oportunități de explorare a unor zone ameliorative de educație în baza unor experiențe cognitive și ideatice sporite;

- o vedere de ansamblu, holistică, dar

flexibilă asupra oportunităților de ameliorare, optimizare și eficientizare a activităților personale, în echipă și la nivel de organizație educațională.

2. Competențele specifice au în vedere:

- capacitatea cadrelor didactice, ca promotori ai managementului educațional de tip leadership, de a opera cu un lexic activ și reprezentativ propriu teoriei managementului în general și al celui educațional în particular;

- specificitatea managementului educațional la diferite paliere ale realității educaționale (organizație școlară, clasa de elevi, lecție etc.);

- realizarea de diagnoze organizaționale relevante și realiste, utilizând tehnici specifice capabile să identifice nevoile autentificate și justificate de schimbare în structura și funcționarea organizațiilor educaționale pe baza cărora să conceapă și să recomande elemente originale în cazul formulării viziunii, misiunii și obiectivelor cardinale;

- configurarea de proiecte manageriale strategice;

- inițierea și administrarea eficientă a schimbării la nivelul unor inovații prioritare;

- depășirea cu tact și discreție a rezistenței la schimbare din organizația respectivă;

- conceperea și implementarea unor proiecte de dezvoltare organizațională (pe segmente componente) în diversele aspecte ce se instituie ca provocări și oportunități în

- acest sens;

- construirea unor segmente de curriculum la dispoziția școlii administrate contextual;

- selectarea, analiza și evaluarea unor materiale curriculare diverse, disponibile, pe criterii de relevanță, utilitate și actualitate;

- identificarea și valorificarea oportunităților de colaborare a organizației școla-



re cu parteneri educaționali, cu comunitatea, sporind astfel vizibilitatea propriei organizații;

- gestionarea eficientă a resursele umane, asigurând un climat tonic, stimulativ și premize de dezvoltare personală de-a lungul carierei;

- abilități tehnice de utilizarea a logistichilor TIC în procesul decizional;

- elaborarea proiectelor de dezvoltare instituțională în limita autorității decizionale, prin asigurarea legalității și calității deciziilor manageriale asumate [9, p.22-24].

**Concluzii.** Dintr-o perspectivă dominant normativă socio-aptitudinală, competența

reprezintă o capacitate complexă, orientată în conducerea educabililor în vederea realizării obiectivelor educative, stabilite prin studiul relațiilor existente între comportamentul profesorului, atitudinile manifestate față de educabili și selectate pe termen scurt, mediu și lung produse în conduita lor.

Competența profesională este o achiziție necesară unei profesiuni/grup de profesiuni înrudite, manifestată și dezvoltată în cadrul profesional. Ca și orice alt tip de competență, aceasta nu reprezintă un produs finit, ci o valoare personală dinamică, cu prelungire ulterioară, în stare să treacă la un nivel superior de formare.

## BIBLIOGRAFIE

1. BOCOȘ, M.-D., RĂDUȚ-TACIU, R., STAN, C., CHIȘ, O. Dicționar praxiologic de pedagogie. Vol. 1.: A-D. Pitești: Paralela 45, 2016, 374 p. ISBN 978-973-47-2213-6.
2. CARA, A., ACHIRI I. Unitatea de învățământ: Management educațional. Chișinău: Gunivas, Tip. Universul, 2002, 112 p. ISBN 9975-9622-7-0.
3. CATALANO, H. Procesul de învățământ: direcții epistemice, pragmatice și experiențiale, București: EDP, 2018, 151 p. ISBN 978-606-31-0474-9.
4. CHIȘ, V. Pedagogia contemporană. Pedagogia pentru competențe. Cluj-Napoca: Casa Cărții de Știință, 2005.
5. COJOCARU, V. Competență. Performanță. Calitate. Concepte și aplicații în educație, Chișinău: Tip. UPS „Ion Creangă”, 2016, 273 p. ISBN 978-9975-46-281-5.
6. COJOCARU V. Gh. Schimbarea în educație și schimbarea managerială. Chișinău: Editura Lumina, 2004, 335 p. ISBN 9975-65-205-0.
7. COJOCARU, V., SLUTU, L. Management educațional. Chișinău: Cartea Moldovei, 2007, 159 p. ISBN 978-9975-60-041-5.
8. CRISTEA, S., Dicționar de termeni pedagogici. București: EDP, 1998, 312 p. ISBN 973-30-5130-6.
9. SORBA, D., Management educațional. Studii și aplicații. București: Editura Universitară, 2012, 221 p. ISBN 978-606-591-608-1.
10. GHERGUȚ A. Management general și strategic în educație. Ghid practic. Iași: Polirom, 2007, 229 p. ISBN 978-973-46-0586-6.
11. GUȚU V., COJOCARU V., COJOCARU T., et alții. Management educațional. Ghid metodologic. Chișinău: CEP USM, 2013, 533 p. ISBN 978-9975-71-413-6.
12. JINGA, I. Managementul învățământului. București: ASE, 2003, 255 p. ISBN 973-594-288-7.
13. JINGA, I., ISTRATE, E. Manual de pedagogie. București: ALL, 1998, 568 p. ISBN: 978-973-571-632-5.
14. LAROUSSE. Marele dicționar al psihologiei. București: Trei, 2006, 1360 p. ISBN 973-707-099-2.

15. LUPU, I., CABAC, Gh. Individualizarea formării universitare prin trasee individuale de învățare. Chișinău: Tipografia UST, 2017, 172 p, ISBN 978-9975-76-224-3.

16. MARCUS, S. Competența didactică. Perspectivă psihologică. București: Editura ALL Educațional, 1999, 173 p. ISBN 973-684-016-6.

17. RĂDUȚ-TACIU, R., BOCOȘ, M-D, CHIȘ, O. Tratat de management educațional pentru învățământul primar și preșcolar. Pitești: Paralela 45, 2015, 577 p. ISBN 978-973-47-1526-8.

18. ȘERBĂNESCU, L., BOCOȘ, M.-D. IOJA, I. Managementul programelor de formare continuă a cadrelor didactice. Ghid practic. Iași: Polirom, 2020, 276 p. ISBN 978-973-46-8245-4.

**Prezentat: 1 aprilie 2022**

**E-mail: dulschi@mail.ru**

# ***Tineri cercetători***



# DEZVOLTAREA DURABILĂ A TERENURILOR ȘI A AȘEZĂRILOR UMANE PRIN PLANIFICAREA TERITORIALĂ CENTRALIZATĂ

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF LAND AND HUMAN SETTLEMENTS THROUGH CENTRALIZED TERRITORIAL PLANNING

DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2\(114\).12](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2(114).12)

CZU: 711.16:504

**Mihail LUPAȘCU,**  
*doctorand,*  
**Academia de Administrare Publică**

### SUMMARY

*Landscaping has become a basic benchmark for promoting sustainable development. However, there is still a lack of systemic and quantitative implementation on national planning. Through chronology and analysis, territorial development is divided into approximately three stages: the first stage is characterized by the study of the spatial planning system, the second stage is characterized by the construction of infrastructure, and the third stage is characterized by an emphasis on public participation and on the establishment of state mechanisms.*

**Keywords:** *land use planning, sustainable development, implementation, public administration.*

### REZUMAT

*Planificarea teritoriului a devenit o etalonare de bază pentru a promova dezvoltarea durabilă a așezărilor umane. Cu toate acestea, rămâne o lipsă de implementare sistematică și cantitativă privind planificarea la nivel național. Prin intermediul cronologiei și analizei, dezvoltarea teritorială este împărțită aproximativ în trei etape: prima etapă este caracterizată de studiul sistemului de planificare a teritoriului, a doua etapă este caracterizată prin construirea infrastructurii, iar cea de-a treia etapă se caracterizează printr-un accent pus pe participarea publicului și pe instituirea mecanismelor de stat.*

**Cuvinte-cheie:** *amenajarea teritoriului, dezvoltare durabilă, implementare, administrație publică.*

În majoritatea cazurilor, politica națională stabilește reperele și obiectivele de planificare, în timp ce acțiunile sunt realizate la nivel raional și local pe o bază mai mult sau mai puțin voluntară. Abor-

dările actuale ale planificării integrate sunt revizuite și se oferă o privire de ansamblu asupra modului de dezvoltare. În general, planificarea este mai des centralizată în contextul european și este din ce

în ce mai mult condusă de preocupările de mediu, în timp ce planificarea este foarte descentrată la nivel local și rămâne condusă în principal de considerente fiscale. În toate contextele, barierele în calea implementării planificării utilizării terenurilor includ lipsa de finanțare, lipsa capacităților analitice, complexități instituționale care împiedică colaborarea și acceptarea publică incertă.

Prin urmare, acest studiu analizează în continuare dezvoltarea durabilă a teritoriului, pentru a dezvălui dinamica, procesul de dezvoltare și evoluția cercetării în domeniul amenajării teritoriului în mod obiectiv, pentru a descoperi frontierele și punctele fierbinți ale cercetării teoriei și practicii planificării și pentru a oferi o referință. Între timp, se poate observa că implementarea și realizarea în acest domeniu în Republica Moldova, încă lipsește în prezent.

Amenajarea teritoriului este în mare parte recunoscută ca o funcție din sectorul public cu scopul de a influența viitoarea distribuție teritorială a activităților. Scopul este de a crea o organizare teritorială mai rațională a utilizării terenurilor și a legăturilor dintre acestea, pentru a echilibra cerințele de dezvoltare cu nevoia de a proteja mediul și pentru a atinge obiectivele sociale și economice [18, 19]. Amenajarea teritoriului încearcă să coordoneze și să îmbunătățească impactul altor politici sectoriale asupra utilizării terenurilor, pentru a realiza o distribuție mai uniformă a dezvoltării economice într-un anumit teritoriu decât ar fi creat altfel de forțele pieței.

Amenajarea teritoriului este, prin urmare, o funcție importantă pentru planificarea dezvoltării. Pentru a realiza o adevărată dezvoltare teritorială durabilă, este necesar elaborarea unui plan transdisciplinar cu repere de realitate, logică și complexitate. Planificarea necesită ca planificatorul să accepte un anumit nivel

de angajament urmat de monitorizarea și reevaluarea planurilor.

Pragurile și liniile directe reprezintă alternative importante la planificarea teritorială și poate ajuta la planificarea durabilă. Cercetătorii Dale V. H., Brown S. și Haeuber R. A. au dezvoltat următorul generic, orientat pentru planificarea și managementul utilizării terenurilor care au o funcție importantă în formularea problemelor cheie și pentru a informa deciziile de planificare durabilă:

1. Examinați impactul deciziilor locale într-un context regional.
2. Planificați schimbările pe termen lung și evenimentele neașteptate.
3. Păstrați elementele rare de peisaj și speciile asociate.
4. Evitați utilizările terenurilor care epuizează resursele naturale pe o suprafață largă.
5. Păstrați zone mari adiacente sau conectate care conțin habitate critice.
6. Evitați sau compensați efectele dezvoltării asupra proceselor ecologice.
7. Implementați practici de utilizare și de gestionare a terenurilor care sunt compatibile cu potențialul natural al zonei [20].

Datorită influenței activităților umane, schimbărilor climatice și a altor factori, contradicția dintre mediul uman și cel teritorial, precum și dezechilibrul dezvoltării regionale a devenit din ce în ce mai proeminentă [1]. Economia națională și societatea se confruntă cu provocări fără precedent, iar dezvoltarea durabilă se referă la destinul și bunăstarea omenirii [2].

Definiția amenajării teritoriului s-a schimbat odată cu dezvoltarea practicii. În 1983, a fost promulgată „Carta Europeană pentru Amenajarea Regională/Teritorială”, care definea amenajarea teritoriului ca expresie a politicii economice, sociale, de mediu, culturale și în spațiu, cu mai mult accent pe utilizarea și managementul terenurilor. După al Doilea Război Mondial,

marile țări și regiuni dezvoltate au folosit planificarea teritorială ca instrument de management pentru a preveni eșecul pieței și pentru a promova reconstrucția post-dezastru [6]. În ultimii ani, unii savanți au completat și îmbogățit definiția amenajării teritoriului, incluzând mai multe elemente în sistemul de planificare a teritoriului, deși nu a existat o definiție unificată [7]. Cu toate acestea, majoritatea dintre ei au stabilit dezvoltarea durabilă ca obiectiv și cadru de acțiune [8, 9].

În 1987, Comisia Mondială pentru Mediu și Dezvoltare a publicat un studiu intitulat „Viitorul nostru comun”, subliniind că dezvoltarea durabilă este „dezvoltarea care poate satisface nevoile prezentului fără a pune în pericol capacitatea generațiilor viitoare de a-și satisface nevoile”. Conceptul a fost recunoscut pe scară largă de comunitatea internațională încă de la începuturile sale.

În 2015, Summit-ul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare Durabilă a adoptat în mod oficial 17 Obiective de Dezvoltare Durabilă, având ca scop rezolvarea temeinică a problemelor de dezvoltare socială, economică și de mediu într-un mod cuprinzător din 2015 până în 2030 [3]. Pentru a realiza dezvoltarea economică și socială generală, pentru a face față schimbărilor climatice și a penuriei de energie și pentru a promova sănătatea cetățenilor [4, 5], țări și regiuni precum Europa, Statele Unite și Japonia au preluat conducerea în discutarea amenajării teritoriului, formularea și implementarea planurilor și acumularea anumitor experiențe, stabilind astfel rolul important al amenajării teritoriului în dezvoltarea durabilă. Fiind o comunitate cu un viitor comun, resurse și medii care reprezintă bogăția comună și baza pentru supraviețuirea omenirii, țările trebuie să consolideze schimburile și cooperarea în domeniul amenajării teritoriului.

În prezent, cercetarea mondială privind

planificarea teritorială implică multe proiecte, cum ar fi populație, regiune, așezare, teren, apa, hrană, transport, prevenirea și atenuarea dezastrelor [10, 11, 12, 13, 14]. Mai ales în contextul dezvoltării așezărilor umane inteligente, sănătoase, justiției ecologice, și a altor probleme, planificarea teritorială nu mai este o preocupare unică de gestionare a utilizării terenurilor, ci planificarea a mai multor elemente conexe. Amenajarea teritoriului a devenit un instrument cheie pentru realizarea dezvoltării durabile [15, 16], în procesul de implementare, se va confrunta cu multe provocări, cum ar fi inovația și schimbarea tehnologică, coordonarea intereselor multiple, luarea în considerare a echității și bunăstarea participanților [17]. Prin urmare, cercetarea sistematică este necesară pentru ca cercetătorii și factorii de decizie să revizuiască studiile anterioare și să înțeleagă punctele fierbinți de cercetare pentru implementare în direcțiile viitoare de dezvoltare.

Implementarea în amenajarea teritoriului poate fi definită în mai multe moduri. Ținând cont de axioma de bază a planificării conform căreia realizarea planurilor este semnificativă doar dacă acestea urmează să fie implementată.

Această axiomă este acceptabilă, cu condiția ca la început să se facă diferența clară între termenii „realizare” și „implementare”. Termenul „realizare” se referă la funcționarea fizică reală în teritoriu, în timp ce termenul „implementare” are un sens mai larg și include nu numai realizarea, ci și întreaga gamă de conduită în conformitate cu și pe baza planului. Prin urmare, este mai acceptabil să folosim „realizarea” pentru construirea de sisteme și instalații individuale, care este soluția de planificare, sau în proiectarea și construcția unei clădiri, ca în contextul dezvoltării așezărilor umane.

„Implementarea” este în esență mai

legată de planurile amenajării teritoriale naționale și de setul de soluții de planificare care pot include construcția, politica și strategia de comportament, precum și protecția teritoriului, posibilitatea aplicării unei reguli și așa mai departe, și prin urmare, este justificată și necesară utilizarea acestuia în scopuri dezvoltării durabile a așezărilor umane și a teritoriului.

În ultimii ani, pe măsură ce abordarea tradiționalistă (strict expert) a planificării a slăbit, implementarea a devenit poate cea mai importantă întrebare a teoriei și practicii planificării. Din momentul în care planificarea a început să fie privită din punctul de vedere al legăturii dintre elaborarea deciziilor (soluțiilor) de planificare și realizarea acestora, implementarea planificării împreună cu evaluarea, a devenit de importanță centrală în raport cu celelalte faze ale planificării. Procesul de planificare, care este subliniat în abordarea planificării raționale [ 21 , 22].

Se consideră că executarea deciziilor de planificare este domeniul cel mai puțin dezvoltat, adică fiind cea mai complexă verigă din lanțul de planificare, rămâne a fi veriga cea mai slabă. Constatăm că, implementarea nu ar trebui să fie doar o parte a planului și finalizarea mecanică a acestuia, logica generală a interacțiunii de planificare trebuie să fie subordonată posibilităților și mijloacelor de implementare a planificării. Progresul de până acum este în mare măsură legat de înțelegerea teoretică a problemei implementării, precum și de accesul îmbunătățit la aspectele organizaționale, în timp ce unele progrese au fost înregistrate și în ceea ce privește metodele și tehnicile de implementare.

Teoria planificării oferă multe concepții și modalități de clasificare a acestora. Fiecare dintre metodele de planificare include puncte de vedere diferite asupra implementării cu criterii diferite de evaluare a succesului:

- Planificarea controlului (regulativă) este responsabilitatea instituțiilor statului și are atribute distincte de centralizare. Autoritățile de planificare sunt de obicei instituționalizate și au un aparat de control și sancțiuni legislative și administrative. Implementarea se reduce la obligația tuturor participanților la procesul de planificare de a respecta reglementările, iar instituțiile de planificare a mecanismelor sigure de realizare a soluțiilor de planificare și cei care încalcă reglementările sunt sancționați. În teoria planificării, acest tip de model de implementare este caracterizat ca „libertate de acțiune, dar pe scurt timp” [23].

- Planificarea inițiativelor (proiectelor) este responsabilitatea instituțiilor publice și private care au mijloacele de implementare. Această modalitate de planificare se bazează pe crearea de noi proiecte (construcții, inginerie, sociale etc.). Implementarea este în acest model cel mai clar, înțelesă în comparație cu alte modalități de planificare. Instituția de planificare inițiază procesul, alocă resursele și are un control semnificativ în ceea ce privește durata și dinamica realizării proiectului. Depinde de celelalte instituții și planuri aflate în procesul de obținere a autorizațiilor necesare pentru realizarea, dar controlul asupra implementării este mai puțin direct în comparație cu alte forme de planificare. Implementarea în acest model este modelată în principal de întrebări organizaționale [24].

- Planificarea prin politici (planificarea indicativă) înseamnă politici de planificare care sunt formulate ca poziții cu privire la dorințele și ideile instituțiilor de planificare, cu scopul de a influența procesul decizional al acestora, iar politicile ar trebui să fie o recomandare sau un ghid pentru alte instituții sau persoane. În ceea ce privește implementarea, există un nivel redus de strictețe și obligație față de planificarea

controlului. Nu se așteaptă conformitatea deplină cu politica de planificare, iar nerespectarea acțiunilor și politicilor din plan nu este considerată a fi eșec de implementare. Procesul de implementare reprezintă de fapt o încercare de a formula politici care ar putea conecta și coordona cu diferitele interese din spațiu. Rolul planificatorului în procesul de implementare se bazează pe coordonarea între instituții, promovarea politicilor formulate și angajamentul în obținerea de sprijin politic și economic. În Franța, a fost dezvoltată o variantă a acestui concept cunoscută sub numele de „planificare indicativă” [25]. Politicile sunt publicate periodic de stat și se poate aștepta ca persoanele private, dacă le aderă, să obțină anumite beneficii.

- Planificarea transactivă este un proces de schimb între grupuri semiautonomie, fiecare dintre acestea formulând propriile obiective și politici. Pentru prima dată, publicul a fost încurajat să-și asume un rol activ în procesul de stabilire a politicilor, în timp ce planificatorul și-a asumat rolul de distribuitor de informații și de sursă de feedback. [32]. În acest proces, se poate întâmpla să nu mai existe un organism care să reglementeze procesul de schimb [26]. În concepția clasică a acestui tip de planificare, planurile alternative sunt prezentate unei instituții de planificare care joacă rolul unui judecător [27]. Succesul sau eșecul implementării în cadrul acestor modalități nu este ușor de formulat deoarece depinde de punctul de vedere și de interesele fiecărei părți interesate. Rolul planificatorilor în acest sens este de a-și promova propriile interese sau interesele grupului lor, prin negociere, decontare, găsirea de sprijin, oferirea de opinii etc.

- Planificarea radicală este cel mai puțin cunoscută în teoria planificării. Se caracterizează printr-un număr mare de submodele și percepții, dar acestea au în comun tendința spre o restructurare radica-

lă a instituțiilor sociale și economice din sistem [28]. Ca și în cazul modalităților de planificare menționate anterior, procesul de implementare aici poate fi considerat ca având o puternică dependență de tendința spre schimbări semnificative de politică.

- Planificarea utopică este o modalitate tradițională cu o aspirație marcată pentru o mai bună calitate a vieții. Nu presupune existența vreunui fel de instituție pentru implementare. Planificarea utopică este prin definiție împotriva tuturor implementărilor sau este mai bine să spunem că cu acest tip de planificare, implementarea este exprimată prin oferirea de idei atât de necesare și judecăți valoroase pentru planificare [23].

Planificatorului și teoreticianului McLoughlin B. prin abordarea sistemică a oferit o descriere atentă a implementării în practica de planificare prin intermediul abordării sale cibernetice și al punctului de vedere, în care el definește implementarea ca un proces de conducere și control, adică „reglementare controlată de eroare” Acest tip de abordare consideră planificatorul ca fiind managerul teritoriului pentru care se realizează planul, a cărui atenție este concentrată asupra planului, sau a traseului planificat pentru starea viitoare prin care trebuie să treacă, precum și ca observații care arată starea sa actuală. Pentru a concentra definirea conceptului de implementare pe aria țintă a planificării teritoriale naționale, este esențial să se dea o explicație a implementării ca comportament micro - organizațional care explică „modul de definire și utilizare a politicii, alocarea teritorială a resurselor și venituri din exploatare” [29].

Subsecvent, dacă identificăm modul, definim politica cu felul în care definim soluțiile de planificare (care într-o anumită măsură sunt în sine o formă de politică) și identificăm utilizarea politicii cu instru-



mente de implementare din practica de planificare (organizațională, juridică, financiară, etc.) și dacă considerăm alocarea teritorială a resurselor ca soluții de planificare care influențează teritoriul, iar veniturile ca unul dintre obiectivele amenajării, putem concluziona că această definiție reflectă implementarea în planificare.

Implementarea în amenajarea teritoriului include în mod specific soluții și instrumente de planificare care ar trebui să asigure realizarea lor. Cu alte cuvinte, implementarea planului ar trebui să includă răspunsuri la întrebările: cum ar trebui făcut ceva?; cine ar trebui să o facă?; când trebuie finalizat?; cu ce mijloace ar trebui făcut?; și așa mai departe. Din această cauză, administrația publică centrală trebuie să clasifice instrumentele de implementare, de exemplu, drept juridice, financiare, economice, organizatorice și tehnice, care și-au găsit aplicarea în practică.

Teoria planificării este atât de complexă, cu un subiect de studiu foarte complicat și un număr mare de definiții, încât orice încercare de sistematizare este o întreprindere solicitantă și serioasă. Una dintre cele mai practice modalități de sistematizare a caracteristicilor planificării, care este importantă pentru implementare, a fost oferită de cercetătorii Lewis J. și Flynn R. [31]. Potrivit acestor autori, este deosebit de important să evidențiem amestecul de modalități de implementare, pe baza presupunerii că într-o situație de planificare reală, vor exista un număr de modalități de implementare date prezente paralel în același timp.

Cu toate acestea, mecanismele de planificare și amestecurile de modalități de implementare în practică nu au fost testate. De asemenea, planificatorii Lewis J. și Flynn R. sugerează că succesul implementării va depinde în mare măsură de cunoștințele, experiența și conștiința planificatorului, precum și de măsura în

care instituția de planificare reușește să identifice interesele teritoriale reale ale populației, companiilor și alte entități. Asigurarea participării publice adecvate la procesul de planificare ar trebui să ajute la implementarea planurilor.

Pentru implementarea cu succes, este esențial ca obiectivele de planificare să fie structurate corespunzător, de la orientare generală, prin propuneri de țintă relativ ferme, până la enunțuri foarte precise în ceea ce privește conținutul, timpul și spațiul. Se înțelege că aceasta include un număr mare de cerințe individuale, care, dacă sunt îndeplinite, facilitează implementarea deciziilor de planificare. Potrivit autorului, planurile trebuie să aibă consistență internă, care include următoarele: părțile individuale ale planului nu au voie să fie contradictorii unele față de altele, adică evaluarea statutului și a obiectivelor trebuie să fie compatibilă cu structura a ceea ce este planificat, părțile sale trebuie să fie în concordanță între ele, iar obiectivele trebuie să fie compatibile cu măsurile și instrumentele. În același timp, o importanță crescândă în teoria și practica planificării este acordată aspectelor instituționale și organizaționale ale implementării deciziilor de planificare.

Abordarea principală a majorității autorilor care cercetează implementarea planurilor este că rolul implementării depinde în esență de abordarea (metoda) de planificare utilizată. Implementarea deciziilor de planificare depinde practic de rolul sau ideea a ceea ce ar trebui să fie planul, iar calitatea planului afectează direct succesul implementării. În practică, indiferent de școală (tipul) de planificare, planurile pot fi planuri vizionare; planuri detaliate; planuri ca un set de linii directoare (de exemplu, pentru utilizarea terenului, gestionarea dezvoltării etc.); planuri ca mijloc de rezolvare a unor probleme specifice; planuri ca mijloc de atragere

a investițiilor; planuri de comunicare și interacțiune; planuri ca politici; și așa mai departe. Cu excepția planurilor vizionare, pentru majoritatea celorlalte abordări de planificare, adică modele, este importantă atingerea obiectivelor proiectului de planificare; astfel încât acestea includ cel mai adesea propriile instrucțiuni și linii directoare pentru implementare. În plus, combinarea diferitelor abordări în planificare, precum planificarea prin viziuni și scenarii de dezvoltare și planificare prin modele definite de utilizare a terenurilor, transport și altele, poate da cele mai bune rezultate, mai ales în ceea ce privește armonizarea intereselor diferitelor subiecte de planificare.

Când vine vorba de tipul de plan (teoretic vorbind), există o propunere interesantă privind planificarea (cartarea). În locul modului convențional de planificare în avans în care obiectivele sunt determinate în primul rând, urmate de definirea pașilor care trebuie parcurși pentru a le atinge, această abordare evaluează mai întâi posibilitatea realizării obiectivelor și implementării deciziilor de planificare privind baza de perspectivă asupra posibilităților și mijloacelor disponibile de la potențialii actori de implementare și numai după aceea este abordată construcția obiectivelor și conceptelor de planificare.

Indiferent de direcția în care evoluează teoria planificării, nu există nicio îndoială că studiul implementării va fi întotdeauna o parte integrantă a acesteia. Prin urmare, cercetarea sistematică în implementare a devenit din ce în ce mai comună, cu scopul de a identifica și înțelege toți factorii relevanți care pot afecta succesul sau eșecul implementării politicilor de planificare. În același timp, implementarea planurilor nu va fi doar un subiect de interes pentru planificatorii profesioniști, ci și pentru toți cei care participă la implementarea politicilor, deoarece implementarea

planurilor nu se realizează prin realizarea altor planuri, fapt care o societatea serioasă nu trebuie să uite.

O modalitate bună de a finaliza aceste considerații asupra postulatelor în principal teoretice ale implementării în amenajarea teritoriului este citarea lui Allmendinger P., cercetările sale se concentrează pe urbanism, iar cea mai recentă carte a sa, Orașul uitat, a fost publicată în 2021, care spune că chiar și atunci când un plan este realizat bine, implementarea lui este o țintă în continuă mișcare [30].

În concluzie, eforturile pentru atingerea obiectivelor includ adoptarea planului de amenajare a teritoriului național. Scopul actului este de a asigura dezvoltarea durabilă a terenurilor și a așezărilor umane prin planificarea teritorială centralizată prin implicarea tuturor instituțiilor de ramură responsabile pe domeniile specializate, inclusiv și autoritățile publice locale, partenerelor sociale și desigur a societății civile. În cadrul acestui nou sistem de planificare, există un cadru de planificare pe trei niveluri care implică nivelul național, regional și local. În consecință, este nevoie și de o Autoritate responsabilă pentru dezvoltarea sustenabilă a teritoriului și așezărilor umane pentru a supraveghea pregătirea și implementarea planurilor de dezvoltare a teritoriului la nivel național, local și raional și să îndeplinească următoarele cerințe: prevederi specifice; evitarea complexității și detaliilor excesive; evitarea fragmentării și orientarea către întregul plan; acordarea atenției acelor probleme care pot fi rezolvate; structurarea obiectivelor în cadrul unui set coerent de decizii de planificare generale, specifice și detaliate; și legătura cu mecanismele și instrumentele din alte domenii. Planificarea poate fi înțeleasă ca încercarea statului de a realiza o distribuție rațională a fondurilor publice pentru atingerea obiectivelor sociale, economice și de mediu.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Patrizzi, N. S.; Dobrovolski, R. Integrating climate change and human impacts into marine spatial planning: A case study of threatened starfish species in Brazil. *Ocean. Coast. Manag.* 2018, 161, 177-188.
2. Shekhar, H.; Schmidt, A. J.; Wehling, H.-W. Exploring wellbeing in human settlements-A spatial planning perspective. *Habitat Int.* 2019, 87, 66-74.
3. Zhang, X.; Zhao, Y.; Jin, F.; Sun, W. Tracking hot spots of sustainable development research in domestic and foreign literature in the past twenty-five years: Bibliometric analysis based on CiteSpace. *J. Univ. Chin. Acad. Sci.* 2022, 39, 8.
4. Fischer, T. B.; Muthoora, T.; Chang, M.; Sharpe, C. Health impact assessment in spatial planning in England-Types of application and quality of documentation. *Environ. Impact Assess. Rev.* 2021, 90, 106631.
5. Wiehe, J.; von Haaren, C.; Walter, A. How to achieve the climate targets? Spatial planning in the context of the German energy transition. *Energy Sustain. Soc.* 2020, 10, 10.
6. Zhang, Y.; Zhang, X.; Hu, Y. A review of spatial planning theory and practice at home and abroad. *J. Anhui Jianzhu Univ.* 2019, 27, 29-35,
7. Luo, C.; Wang, G.; Sun, L. Research Review of Spatial Planning Development and Reform in China and Abroad. *Urban Plan. Int.* 2018, 33, 117.
8. Högström, J.; Brokking, P.; Balfors, B.; Hammer, M. Approaching Sustainability in Local Spatial Planning Processes: A Case Study in the Stockholm Region, Sweden. *Sustainability* 2021, 13, 2601.
9. Nogués, S.; González-González, E.; Cordera, R. Planning regional sustainability: An index-based framework to assess spatial plans. Application to the region of Cantabria (Spain). *J. Clean. Prod.* 2019, 225, 510-523.
10. Gao, Z.; Tan, N.; Geddes, R. R.; Ma, T. Population Distribution Characteristics and Spatial Planning Response Analysis in Metropolises: A Case Study of Beijing. *Int. Rev. Spat. Plan. Sustain. Dev.* 2018, 7, 134-154.
11. Ran, J.; Nedovic-Budic, Z. Designing an Information Infrastructure for Policy Integration of Spatial Planning and Flood Risk Management. *Int. J. E-Plan. Res.* 2018, 7, 53-85.
12. Mustafa, A.; Bruwier, M.; Archambeau, P.; Erpicum, S.; Piroton, M.; Dewals, B.; Teller, J. Effects of spatial planning on future flood risks in urban environments. *J. Environ. Manag.* 2018, 225, 193-204.
13. Sagala, S. A. H.; Suroso, D. S. A.; Puspitasari, N.; Suroso, A. A.; Rizqika, K. A. Knowledge and implementation gaps in disaster risk reduction and spatial planning: Palu City, Indonesia. *Disaster Prev. Manag. Int. J.* 2021, 30, 462-479.
14. Gustafsson, S.; Hermelin, B.; Smas, L. Integrating environmental sustainability into strategic spatial planning: The importance of management. *J. Environ. Plan. Manag.* 2018, 62, 1321-1338.
15. Busayo, E. T.; Kalumba, A. M.; Orimoloye, I.R. Spatial planning and climate change adaptation assessment: Perspectives from Mdantsane Township dwellers in South Africa. *Habitat Int.* 2019, 90, 101978.
16. Solly, A. Land use challenges, sustainability and the spatial planning balancing act: Insights from Sweden and Switzerland. *Eur. Plan. Stud.* 2020, 29, 637-653.
17. Luer, C.; Böhme, K. Reenergizing European Spatial Planning. *Plan. Pract. Res.* 2020, 1-15.

18. Wegener, M. , 1998, Spiekermann, K. , „Freedom from the tyranny of zones”, in *Spatial Models and GIS: New Potential and New Models* Eds Fotheringham, AS , Wege-  
ner, M (Taylor and Francis, London)
19. Harris, B. , 1994, „Science in planning: past, present, future” *Journal of the American Planning Association* 60 31–34.
20. Dale, V. H., Brown, S., Haeuber, R. A., et al., 2000. Ecological principles and guide-  
lines for managing the use of land. *Ecological Applications*, 10 (3), 639- 670.
21. Vujošević M. Rationality, Legitimacy and Implementation of Planning Decisi-  
ons—Recent Theoretical Interpretation and Lessons for Planning in Transition. Belgra-  
de: Institute of Architecture and Urban&Spatial Planning of Serbia; 2004. [Vujošević,  
M. (2004). Racionalnost, legitimitet i implementacija planskih odluka-novije teorijske  
interpretacije i pouke za planiranje u tranziciji. Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije,  
Beograd.
22. Sager T. *Communicative Planning Theory*. Aldershot: Avebury, 1994.
23. Alterman R. *Implementation Analysis in Urban and Regional Planning—Toward a  
Research Agenda*. *Planning Theory: Prospects for the 1980s*. Urban and Regional Plan-  
ning Series. 1983;29:225-245
24. Dordevic D., *Introduction in to Planning Theory*. Faculty of Geography, University  
of Belgrade, 2004.
25. Lichfield N, Darin-Drabkin H. *Land Policy in Planning*. London: George Allen and  
Unwin, 1980.
26. Friedmann J. *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*. New York:  
Anchor Press-Doubleday, 1973.
27. Davidoff P, Reiner T. A. *A choice theory of planning*. *Journal of the American Insti-  
tute of Planners*. 1962, 28:103-115.
28. Hudson B. M. *Comparison of current planning theories—Counterparts and con-  
tradictions*. *Journal of American Planning Association*. 1979;45(4):387-398.
29. McLoughlin B. *Urban and Regional Planning-System Approach*. London: Faber;  
1972.
30. Allmendinger P. *Planning Theory*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave;  
2002/
31. Lewis J, Flynn R. *The Implementation of Urban and Regional Planning Policies.  
Policy and Politics*. 1979, 7(2):123-142.
32. Lane, Marcus B. (noiembrie 2005). „Participarea publicului la planificare: o istorie  
intelectuală”, *geograf australian* . 36 (3): 283–299. doi: 10.1080/00049180500325694 .  
S2CID 18008094

**Prezentat: 16 iunie 2022**

**E-mail: mihail.lupascu@mei.gov.md**

# МЕЖБЮДЖЕТНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ КАК ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

## INTERBUDGETARY REGULATION AS A FACTOR IN THE MODERNIZATION OF THE PUBLIC SERVICES SYSTEM

DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2\(114\).13](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2(114).13)

CZU: 336.14:351

**Николай ГОТИШАН,**  
**докторант,**  
**Академия публичного управления**

### SUMMARY

*The article analyzes the processes of interbudgetary regulation in the EU countries as a factor in the modernization of public services, investigates the principles, goals, factors and criteria of interbudgetary equalization. An analysis of the normative legal acts regulating interbudgetary equalization is presented, a comparative analysis of the processes of interbudgetary regulation between the EU countries and Moldova is carried out.*

**Keywords:** *interbudgetary regulation, interbudgetary equalization, objectives and goals of interbudgetary regulation, budget balance, classification of interbudgetary regulation processes, principles and factors of interbudgetary regulation, interbudgetary relations.*

### АННОТАЦИЯ

*В статье проанализированы процессы межбюджетного регулирования в странах ЕС как фактора модернизации публичных услуг, исследованы принципы, цели, факторы и критерии межбюджетного выравнивания. Представлен анализ нормативно-правовых актов, регулирующих межбюджетное выравнивание, проведён сравнительный анализ процессов межбюджетного регулирования между странами ЕС и Молдовы.*

**Ключевые слова:** *межбюджетное регулирование, межбюджетное выравнивание, задачи и цели межбюджетного регулирования, сбалансированность бюджета, классификация процессов межбюджетного регулирования, принципы и факторы межбюджетного регулирования, межбюджетные отношения.*

Процесс модернизации системы публичных услуг в любом государстве подвергается воздействию различных факторов. Одни исследователи анализируют общие факторы публичных услуг, имеющие повсеместный характер проявления, к которым относят: политические, экономические, финансовые, правовые,

организационные, природно-климатические и др. Другие исследователи анализируют специфические факторы, имеющие ограниченный ареал действия в сфере публичных услуг, к которым относят: уровень социально-экономического развития страны или уровень социально-экономической дифференциации

территории; демографическая и урбанистическая структура населения или её этно-историческое наследие; менталитет жителей и руководящей элиты или степень демократизации общества; природно-географические особенности и размер территории страны; степень подверженности экономики страны процессам глобализации и др.

Исследование процесса межбюджетного выравнивания – как одного из финансовых факторов, обеспечивающих устойчивость развития сферы публичных услуг; анализ тождественности содержания понятий в межбюджетных отношениях; изучение международных параметров и механизмов финансового межбюджетного регулирования и апробирование результатов этих исследований в национальной финансово-бюджетной сфере позволяет достичь важной теоретической и практической цели – достижению сбалансированности и обеспеченности местных бюджетов автономно-территориальных единиц (АТЕ), которые составляют фундаментальную основу модернизации системы публичных услуг в Республике Молдова.

В научной литературе понятия «межбюджетные отношения», «межбюджетное выравнивание» и «межбюджетное регулирование» нередко используют как синонимические понятия. Это связано с общими характерными признаками, которыми эти понятия обладают. В содержании и в объёме этих понятий речь идёт о субъектах финансовых систем, процессах планирования, мониторинга и контроля расходования финансов, наличие сходных критериев, факторов и механизмов, регулирующих бюджетные процессы между ними. Однако, если под определением понятия «межбюджетные отношения», по мнению Печенской М. А., [11, стр. 9] имеется в виду любые финансовые отношения между субъектами

бюджетного процесса, то понятия «межбюджетное выравнивание» и «межбюджетное регулирование» включают в себя только те финансовые отношения между субъектами бюджетирования, которые, в конечном итоге, направлены на «...выравнивание доходов и расходов субъектов бюджета» [11, стр. 10].

Идентичную трактовку этих понятий анализируют Татаркин А. И. и Пыхова И. А.: «Бюджетное регулирование – это регулирование, осуществляемое органами власти вышестоящего уровня путём распределения регулирующих доходов и перераспределения средств из бюджета одного уровня в другой при недостаточности налогового потенциала на соответствующих территориях в целях выравнивания доходов бюджетов нижестоящего уровня и социально экономического развития территориальных образований» [15,16].

Суглобов А. Е. и Черкасова Ю. И. при анализе зарубежного опыта финансовых отношений, межбюджетное выравнивание определяют как «...вариант передачи ресурсов от одного уровня бюджетной власти на другой...». Эти авторы отмечают, что это происходит посредством либо разделения доходов, либо системой грантов. При этом: «Разделение доходов может осуществляться в виде разделения налоговой базы или централизации налоговых доходов и их последующего распределения согласно избранным критериям. Выделение грантов осуществляется по двум направлениям: в виде нецелевых и целевых трансфертов» [14, стр. 68].

Исследуя принципы финансового выравнивания в бюджетной системе Германии, Морозова О.С. использует формулировку понятия «межбюджетное выравнивание» немецких исследователей, в частности: «Под финансовым выравниваем в широком смысле следует

понимать распределение полномочий, доходов и расходов между различными уровнями власти в государстве» [9, 10].

Наши отечественные исследователи также изучают эту проблематику. По мнению Секриеру Анжелы, межбюджетные отношения в Республике Молдова, в контексте положений Национальной стратегии децентрализации, [5] включают в себя: «Реформирование системы трансфертов и налогов с отдельной ставкой, с разделением бюджетов АТЕ первого уровня от бюджетов АТЕ второго уровня, а также стимулирование органов МПУ увеличить поступления в бюджет за счет собственных местных источников дохода через устранение зависимости размера трансфертов из государственного бюджета от размера собственных доходов и устранение верхнего предела при установлении местных сборов» [13].

Согласно итогам исследований других наших отечественных исследователей А. Гуштюка и Е. Банух [17], межбюджетные отношения в Республике Молдова подвергаются перманентной корректировке со стороны органов центральной власти или её специализированных государственных учреждений, таковых как: Министерство финансов и через её подразделение – Финансовой инспекции, Национальный банк, Счётная палата и др. Авторы акцентируют внимание на одной из форм межбюджетных отношений, направленных на качественное улучшение системы публичных услуг, где доминируют контрольно-распорядительные функции.

Попович А. и Попович К. в своей работе: «Вклад внешней помощи в укрепление публичного управления» [18], исследуют межбюджетные отношения между финансовыми институтами ЕС и Республики Молдова. Так, по мнению авторов: «С 2007 года Республике Молдова была выделена финансовая помощь в размере

782 млн евро через Европейские инструменты соседства... В 2016 году, при содействии ЕС, в стране реализовывалось 145 проектов с общим бюджетом более 654 млн. евро. Внешняя помощь ЕС являлась частью Единой системы поддержки для РМ, направляемой для модернизации государственного управления» [18, стр. 35]. При этом, авторы справедливо акцентируют внимание на специфическом механизме межбюджетного распределения европейских финансовых ресурсов на конкурсной основе, на основе постановления правительства № 561, от 19 августа 2015 года.

Обобщая приведённый анализ различных интерпретаций понятий и явлений в области межбюджетных отношений, констатируем, что, во-первых, понятия «межбюджетное выравнивание» и «межбюджетное регулирование» рационально использовать как идентичные понятия. И во-вторых, межбюджетное выравнивание – сложное многогранное явление в сфере публичных услуг, которое определяется множественными параметрами, среди которых:

- классификационное многообразие, с присущими каждому виду межбюджетного выравнивания соответствующих критериев и принципов;
- различные уровни межбюджетного финансового регулирования;
- законодательная база, обеспечивающая межбюджетное регулирование между субъектами бюджетного процесса.

Для обеспечения целостности и полноты познания процесса межбюджетного финансового выравнивания необходим комбинированный подход к исследованию классификационных подходов; различных уровней межбюджетного финансового регулирования; переплетения различных параметров, критериев и принципов законодательных норм. При этом необходимо учесть специфичность

их проявления на отдельно взятой территории: мира, региона, страны, административной территории, расширяющий научно-теоретико-практический потенциал понимания процесса межбюджетного финансового выравнивания для модернизации системы публичных услуг.

Классификация процесса межбюджетного выравнивания с применением различных критериев широко анализируется наукой. Исследователи выделяют: финансовые и материальные межбюджетные выравнивания – по критерию содержания; вертикальные и горизонтальные финансовые межбюджетные выравнивания – по критерию направленности между субъектами; единичные и системные – по кратности повторения процессов финансового межбюджетного выравнивания; организационные и стихийные – по степени организации; национальные, региональные и местные – по передаче финансовых средств между уровнями бюджетной сферы [11, стр. 11, табл. 1.3].

Различные страны применяют свой набор критериев и принципов межбюджетного выравнивания, при этом преследуя различные национальные, в том числе и региональные интересы. При системном подходе к анализу многообразных критериев межбюджетного выравнивания мирового, национального или местного уровня, нами выявлено, что применение некоторых критериев присущи для подавляющего числа стран, а учёт других критериев имеют единичный характер проявления. Так, наиболее распространённые критерии межбюджетного регулирования, такие как: численность и плотность населения, площадь административно-территориальных единиц, доходы и расходы субъекта, расчёт налоговой обеспеченности на одного жителя, общий уровень финансовой обеспеченности, можно классици-

фицировать как универсальные критерии межбюджетного выравнивания. Другую группу критериев межбюджетного регулирования, имеющие ограниченный или исключительный ареал действия, можно определить как специфические критерии межбюджетного регулирования, свойственные для определённой страны и административной единицы. К примеру, такой критерий межбюджетного регулирования как уклон территории и высота территории над уровнем моря использует Италия при расчётах коэффициентов межбюджетного выравнивания, а процент населения, получающий материальную помощь и расчёт доли жителей старше определённого возраста являются специфичными для процесса межбюджетного выравнивания Швейцарии.

Анализ показал, что в существующей классификации межбюджетных отношений по критерию уровня передачи средств между субъектами бюджетной системы, выделяют национальный, региональный и местный уровень. Не учитываются два дополнительных уровня межбюджетного выравнивания: международный и наднациональный. Анализ деятельности субъектов международного уровня межбюджетных отношений Всемирного банка, Международного валютного фонда охватывают всё мировое пространство. Межбюджетные отношения Европейского банка развития и сотрудничества, Евросовета и др. действуют на локальном наднациональном европейском уровне. Исследования показывают, что эти международные и наднациональные субъекты межбюджетного регулирования напрямую не формируют национальные бюджеты отдельных стран, но в силу финансирования различных международных проектов в рамках определённой территории, напрямую оказывают влияние на модернизацию национальных, в том числе, и



региональных систем публичных услуг. Учетывание этих критериев направлено на сбалансирование процессов межбюджетного финансового выравнивания между административными или отраслевыми субъектами национальных экономик.

Исследования принципов межбюджетного выравнивания выявили устойчивую закономерность взаимосвязи между критериями и принципами межбюджетного регулирования. В зависимости от целей, определенных государственными структурами, определяющими процесс межбюджетного регулирования, с целью стимулирования процесса модернизации системы публичных услуг, классифицируют также универсальные и специфические принципы межбюджетного выравнивания. К универсальным (глобальным) общим принципам межбюджетного регулирования определяют: принцип обеспечения экономической стабильности; принцип финансовой автономии бюджетных субъектов; принцип учета взаимосвязи полномочий, предоставленных субъектам и их расходов; принцип равенства территорий; принцип согласованности и эффективности процессов межбюджетного регулирования; принципы единства, универсальности, сбалансированности, предсказуемости, устойчивости, результативности, прозрачности, специализации. К специфическим, т.е. отличительным принципам межбюджетного регулирования относят: принцип недопустимости полного уравнивания финансовой обеспеченности субъектов в целях сохранения стимулов для эффективного ведения хозяйственной деятельности; принцип недопустимости изменения «рейтинга» (места в очереди финансовой обеспеченности) по итогам финансового выравнивания. Этот принцип межбюджетного регулирования заложен в «финансовой консти-

туции» Германии и является специфическим для стран ЕС [2].

Важнейшим компонентом процесса межбюджетного выравнивания является нормативно-правовая база, имплементируемая критериями и принципами, призванная регулировать и субъекты, и сам процесс бюджетных отношений.

При проведении анализа законодательно-нормативной базы, обеспечивающей стабильность и устойчивость функционирования системы публичных услуг, выявляются следующие тенденции.

Во-первых, процесс межбюджетного регулирования, регламентируется на разных уровнях, в зависимости от местоположения субъекта бюджетного процесса. Некоторые процессы межбюджетного регулирования между глобальными мировыми субъектами регламентированы международными правовыми актами. Внутри национального государственного субъекта процессы межбюджетного регулирования регламентированы на уровне конституции или национального законодательства страны. На региональном или местном уровнях существуют низовые механизмы межбюджетного регулирования финансового обеспечения.

Из анализа первого тезиса вытекает второе умозаключение, из которого следует строгая закономерная взаимозависимость между уровнем социально-экономического развития страны и процессами межбюджетного регулирования на международном, конституционном, законодательном и местном уровнях. Если в стране в процессе межбюджетного выравнивания учитываются нормативно-правовые регламенты всех уровней, то система публичных услуг устойчива и стабильна. Ресурсный потенциал для модернизации системы публичных услуг более высок. Имплементация правовых норм различных уровней в процесс межбюджетного регулирования являет-

ся важнейшей задачей государственных структур для совершенствования национальных систем публичных услуг.

Безусловно, процесс межбюджетного выравнивания в странах ЕС достиг высокой динамики и эффективности. Систематизирована бюджетная политика центральных, региональных и местных органов власти, направленная на совершенствование системы публичных услуг. Исследованы уровни и критерии межбюджетного выравнивания субъектов, достигших значительных успехов в экономическом развитии, исследован скрытый стимулирующий бюджетный потенциал и инвестиционная функция межбюджетных отношений. Усовершенствованы механизмы и функции субъектов, оказывающие влияние на формирование и развитие системы межбюджетного выравнивания. Приняты и апробированы нормативно-правовые акты, регулирующие и обеспечивающие успешное функционирование межбюджетной системы. Все эти положительные итоги процессов межбюджетного выравнивания придали динамику и эффективность системе публичных услуг в органах государственной и местной власти Европейского союза.

Выбор Республикой Молдова Европейского вектора развития, предполагает гармонизацию национальной финансовой системы публичных услуг с общеевропейской системой, включающей в себя внедрение общих межбюджетных критериев и принципов межбюджетного выравнивания, а также обеспечения регулирования этого процесса на всех уровнях законодательной системы страны, с целью финансового обеспечения процесса модернизации системы публичных услуг.

Анализ статей Конституции Республики Молдова [1] на предмет наличия в них понятий, касающихся процесса о «меж-

бюджетном выравнивании» или «межбюджетном регулировании», дал отрицательный результат. Вывод однозначен: Конституция Республики Молдова на прямую не регламентирует процесс межбюджетного выравнивания, поэтому, как следствие, отсутствуют конституционные параметры, определяющие характер и требования к национальной законодательной сфере.

Исследование законодательной базы Республики Молдова на предмет наличия механизмов, норм и правил регулирования межбюджетного выравнивания, привели к выводу о том, что в Республике Молдова существует несколько национальных уровней межбюджетного регулирования. К примеру, некоторые законодательные акты посвящены проблеме финансового регулирования на всей территории страны и по всем сферам публичных услуг. Другие нормативные акты носят сугубо внутриотраслевой характер бюджетного выравнивания. Существуют законодательные акты, призванные регулировать региональную систему публичных услуг. Также, в Республике Молдова, имеются законы, призванные регулировать бюджетное регулирование отдельной отрасли в отдельно ограниченной территории.

Итоги анализа показывают, что, во-первых, в общенациональном законе «О местных публичных финансах», № LP397/2003, от 16.10.2003г., в статье 11, вводятся правовые понятия «...фонд финансовой поддержки административно-территориальных единиц» и «фонд выравнивания местных бюджетов первого уровня и второго уровня». Далее в этой же статье, в пункте 4, разъясняются критерии межбюджетного выравнивания в Республике Молдова, а именно: «Распределение фонда выравнивания бюджетов административно-территориальных единиц первого уровня осу-

ществляется в зависимости от налоговой обеспеченности на одного жителя, населения и площади административно-территориальных единиц первого уровня, а распределение фонда выравнивания бюджетов административно-территориальных единиц второго уровня – в зависимости от населения и площади административно-территориальных единиц второго уровня.» [3] При этом, в объём понятия «налоговая обеспеченность на одного жителя», при расчётах, включается только подоходный налог с физических лиц, собираемый в административно-территориальной единице. По нашему мнению, невключение в объём понятия «налоговая обеспеченность», подоходного налога с юридических лиц и других видов налогов, собираемых в административно-территориальной единице, при применении формулы выравнивания, приводит к искажению национальных принципов и критериев выравнивающих трансфертов в Республике Молдова. По нашему мнению, применение в формуле параметров расчёта выравнивающих трансфертов синтагмы «обратно пропорционально налоговой обеспеченности на одного жителя», приводит к перенаправлению подавляющей части трансфертов в АТЕ, где объём местных налогов невысок. Абсурдность вывода «чем меньше налогов собирается в АТЕ, тем больше трансфертов АТЕ получает в виде выравнивающих трансфертов» из центрального бюджета приводит к неэффективности стимулирующих факторов сбора местных налогов органами местной публичной власти.

Во-вторых, также в общенациональном законе Республики Молдова «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности», № 181, от 25 июля 2014 года, оговариваются «Принципы, правила и ответственность» субъектов межбюджетного выравнивания, а ста-

тьях с 5 по 13 перечислены обобщённые принципы бюджетных отношений в Республике Молдова без конкретно утверждённых механизмов межбюджетного выравнивания: это принципы годичности, единой валюты, единства, универсальности, сбалансированности, предсказуемости и устойчивости, результативности, прозрачности, специализации.

Далее, в статье 35, п-2 оговорено: «Механизм, критерии и порядок установления межбюджетных трансфертов регулируются законодательством о местных публичных финансах и иными нормативными актами.» [4]. Наличие объективных формулировок о принципах и критериях в межбюджетных механизмах выравнивания в этом законе, приводит к искажению основного требования финансового регулирования: обеспечение справедливого процесса выравнивания финансов между АТЕ, с целью всестороннего и повсеместного равномерного развития системы публичных услуг.

В-третьих, если вышеприведённые законы обеспечивают межбюджетное регулирование в финансовой системе по всей стране системы публичных услуг, то Кодекс об образовании РМ, № СЕ152/2014, от 17.07.2014 г. [6] обеспечивает бюджетное выравнивание в пределах одной образовательной отрасли. В статьях 144, 145, оговариваются принципы и способы финансирования образовательных учреждений.

При анализе межбюджетного выравнивания образовательных услуг констатируем, что финансы распределяются в зависимости от количества учащихся и константной суммы, выделяемой на учреждение, для обеспечения содержания инфраструктуры учреждения. При этом, другие критерии, влияющие прямо или косвенно на качество предоставляемых образовательных услуг, не учитываются

в законодательной системе Республики Молдова.

В-четвёртых, помимо законов, регулирующих процесс межбюджетного регулирования по всей стране или в отдельной взятой отрасли, в Республике Молдова имеются региональные нормативно-правовые акты, главной целью которой является обеспечение межбюджетного регулирования финансирования отдельной региональной системы публичных услуг.

Так, Народным собранием АТО Гагаузии в 2013 году был принят закон № 8, «О публичных финансах», от 26.03.2013г. [7], призванный регулировать межбюджетные процессы горизонтального выравнивания между центральным бюджетом АТО Гагаузия и местными бюджетами 26-ти примэрий. Однако, анализ данного законодательного акта показал, что принципы и критерии межбюджетного выравнивания, зеркально повторяют нормативы республиканского закона «О местных публичных финансах», № LP397, от 16.10.2003 г. Так, в статье 8, регламентированы только 4 принципа из 9-ти, взятых из республиканских законодательных норм. Это принципы годичности, универсальности, специализации, прозрачности. А статья 21 «Трансферты общего назначения» данного закона зеркально отражает регламент, механизм и формулу распределения трансфертов фонда выравнивания из республиканского закона, абсолютно не учитывая региональную специфичность и особенность конкретно взятого органа местной публичной власти.

В результате дальнейшего исследования положений этого закона выяснилось, что, согласно статьи 29, пункта 3, регламентирующий процесс распределения резервного фонда АТО Гагаузии: «Для финансирования непредвиденных текущих расходов в составе централь-

ного бюджета может предусматриваться резервный фонд в размере, установленном в части (1) настоящей статьи, который распределяется в равных долях между законодательным органом АТО Гагаузии – Народным Собранием и Исполнительным Комитетом Гагаузии...» [7]. На наш взгляд, наличие собственного финансового резервного фонда у регионального законодательного органа, является нонсенсом, прямо противоречащим общеевропейскому и национальному законодательству.

Далее, в процессе исследования законодательной базы Народного собрания АТО Гагаузии, выяснилось, что Закон № 8, «О капитальных инвестициях», от 19 мая, 2017 года [8], призван регулировать межбюджетное регулирование отдельной отрасли публичных услуг в области распределения публичных финансов на ограниченной территории – АТО Гагаузии. При этом, статья 6, данного закона регламентирует применение «коэффициента солидарности», призванного обеспечить справедливое распределение бюджетных ассигнований по населённым пунктам с целью обеспечения «внедрения капитальных инвестиционных проектов». Следует отметить, что на момент принятия, данный законопроект был призван прогрессивным в КАЛМ, что послужило положительным примером при принятии на национальном уровне нормативно-правовых процедур распределения дорожного фонда по всем населённым пунктам Республики Молдова.

Резюмируя анализ законодательной базы Республики Молдова на предмет исследования наличия критериев, принципов и механизмов межбюджетного регулирования с целью ресурсного финансового обеспечения национальной системы публичных услуг отмечаем, что в Республике Молдова межбюджетное регулирование на конституциональном

уровне отсутствует. На законодательном уровне, присутствуют общенациональные и местные, отраслевые и внутриотраслевые нормативно-правовые акты, регулирующие межбюджетный процесс выравнивания финансовых ресурсов, призванных обеспечивать модернизацию системы публичных услуг страны.

По итогам проведенного сравнительного анализа о межбюджетном выравнивании – как фактора модернизации системы публичных услуг, сформулируем следующие выводы:

- Европейские страны имеют богатый исторический опыт межбюджетного финансового выравнивания. Эти процессы осуществляются на конституциональном, законодательном, региональном и местном уровнях, обеспечивая равномерное распределение финансовых ресурсов и модернизацию национальных систем публичных услуг.

- Политика бюджетного выравнивания в странах ЕС сопровождается применением научных методов, принципов, критериев межбюджетного регулирования, что являются безусловным фактором стимулирования МОВ к расширению сферы предоставления и усилению качества местных публичных услуг, в особенности в территориях с неравномерным уровнем социально-экономического развития и с высокой дифференциацией доходных и расходных показателей субъектов.

- В Республике Молдова регулирование процесса межбюджетного выравни-

вания на конституциональном уровне отсутствует. Процесс межбюджетного выравнивания осуществляется только в законодательной сфере и представлен на национальном и/или местном уровнях, и в межотраслевых или внутриотраслевых сферах.

Исходя и итогов проведенного исследования, предлагаем:

1. На уровне исполнительной власти страны адаптировано имплементировать опыт межбюджетного финансового выравнивания стран ЕС с использованием различных механизмов, критериев, принципов, целей, уровней, факторов и законов межбюджетного регулирования на национальном, региональном и местном уровнях процесса межбюджетного выравнивания в Республике Молдова, с целью модернизации системы публичных услуг.

2. Ввиду наличия несистемных уровней и механизмов межбюджетного выравнивания в законодательной сфере Республики Молдова, предлагается провести научно-обоснованные исследования с привлечением научной инфраструктуры страны, критериев регулирования процесса межбюджетного выравнивания на всех уровнях с целью внесения изменений и дополнений в существующую нормативно-правовую базу Республики Молдова, для обеспечения сохранения стимулов дополнения местной налогооблагаемой базы в местных органах власти, являющейся финансовой основой модернизации публичных услуг.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конституция Республики Молдова. [https://www.constcourt.md/public/files/file/Baza%20legala/constitutia\\_ro\\_22.05.17\\_ru.pdf](https://www.constcourt.md/public/files/file/Baza%20legala/constitutia_ro_22.05.17_ru.pdf)
2. «Основной закон Федеративной Республики Германия», раздел X. <https://wipolex.wipo.int/ru/legislation/details/1437>
3. Закон о местных публичных финансах №397-XV от 16.10.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova № 248-253/996 от 19.12.2003г.

4. Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, №181 от 25.07.2014. Monitorul Oficial al Republicii Moldova №223-230/519 от 08.08.2014.
5. Закон Республики Молдова от 5 апреля 2012 года № 68 «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы» (с изменениями по состоянию на 15.07.2016 г.). Monitorul Oficial al Republicii Moldova, № 143-148/465 от 13.07.2012 г.
6. Кодекс Республики Молдова об Образовании, № CE152/2014 от 17.07.2014. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=93795&lang=ru](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=93795&lang=ru)
7. Закон №8 НС АТО Гагаузии, от 26.03.2013г. «О публичных финансах». <https://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/1006-o-publichnykh-finansakh>
8. Закон № 8, «О капитальных инвестициях», от 19 Мая, 2017 года. <https://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/1720-o-kapitalnykh-investitsiyakh>
9. Морозова О. С. «Основные тенденции развития института финансового выравнивания в ФРГ». Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2014, №4, с. 170.
10. Морозова О. С. Финансовое выравнивание и его принципы в бюджетном законодательстве Германии. Актуальные проблемы российского права, 2016, № 10 (71) октябрь.
11. Печенская, М. А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности. монография, Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015, 164 с.
12. Самойлова Л. М. Органический закон «О финансовых законах», журнал «Публично-правовые исследования», 2006 г. (1).
13. Секриеру Анжела, База данных местных публичных финансов: опыт Молдовы и потенциальное сотрудничество в имплементации в странах Восточного Партнерства. <https://docplayer.com/38990951-Baza-dannyh-mestnyh-publichnyh-finansov-opyt-moldovy-i-potencialnoe-sotrudnichestvo-v-implementacii-v-stranah-vostochnogo-partnerstva.html>
14. Суглобов А. Е., Черкасова Ю. И. Анализ зарубежного опыта бюджетного выравнивания. Зарубежный опыт, № 3(36), 2009 г, стр. 68-75.
15. Татаркин А. И., Пыхова И. А. Оптимизация межбюджетных отношений в регионе в современных условиях (проблемы и возможные пути решения), Екатеринбург: Изд-во ИЭ УрО РАН, 2007.
16. Татаркин, А. И., Пыхова И. А. Территориальные межбюджетные отношения в экономике переходного периода (проблемы, пути решения, рекомендации), Екатеринбург, 2000.
17. Guștiuc A., Bahun E. «Controlul administrației publice centrale privind administrarea finanțelor publice», Administrarea Publică, Revistă metodico-științifică trimestrială iulie-septembrie, 2018 nr. 3 (99).
18. Popovici A., Popovici C. «Contribuția asistenței externe la consolidarea administrației publice», Administrarea Publică, Revistă metodico-științifică trimestrială ianuarie - martie 2018 nr. 1 (97).

**Prezentat: 6 iunie 2022**

**E-mail: simboteanu@mail.ru**

# CORELAȚIA INTERESULUI PRIVAT CU INSTITUȚIA LICENȚIERII ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR

## CORRELATION OF PRIVATE INTEREST WITH THE INSTITUTION OF ENTREPRENEURSHIP

DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2\(114\).14](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.2(114).14)

CZU: 347.71:334

**Nicolae PASCARU,**  
**doctorand,**  
**Universitatea de Stat din Moldova**

### SUMMARY

*This article aims at a complex analysis of the concept of private interest and its identification both in the regulations of the national legal framework and of other countries, as well as the doctrinal treatment of this concept in the legal literature. The concept of private interest is closely related to the concept of public interest and the licensing of entrepreneurial activity, where the public interest is nothing more than a collection of private interests and the licensing of certain activities is designed to protect the public interest. The legal regulations in which we identify the concept of private interest, are intended to protect the individual, the legal entity, the entrepreneur and any subject of legal relations, from excessive, sometimes abusive intervention by the state in the licensed activity of entrepreneurs. Thus, the private interest is as a guarantor of non-interference in the activity of private subjects to practice a certain licensed activity. At the same time, the combination of private and public interests represents a new paradigm of state regulation of the economy in general, including licensing entrepreneurial activities in particular.*

**Keywords:** private interest, license, public authority, entrepreneurial activity.

### REZUMAT

*Prezentul articol are drept scop analiza complexă a conceptului de interes privat și identificarea acestuia atât în reglementările cadrului legal național, dar și din alte state, cât și tratările doctrinare ale acestui concept în literatura juridică de specialitate. Conceptul de interes privat este în strânsă legătură cu conceptul de interes public și cu licențierea activității de întreprinzător, or, interesul public nu reprezintă altceva decât o mulțime de interese private, iar licențierea anumitor activități are rolul de a proteja interesul public. Reglementările juridice în care identificăm conceptul de interes privat, au menirea de a proteja persoana fizică, juridică, întreprinzătorul și orice subiect al raporturilor juridice, de intervenția excesivă, uneori abuzivă din partea statului în activitatea licențiată de întreprinzătorilor. Astfel, interesul privat este drept un garant al neingerinței neîntemeiate în activitatea subiecților privați de a practica o anumită activitate licențiată. Totodată, combinarea intereselor private și publice reprezintă o nouă paradigmă a reglementării de stat a economiei la general, inclusiv a activității de întreprinzător prin licență în mod special.*

**Cuvinte-cheie:** interes privat, licență, autoritate publică, activitate de întreprinzător.

Ca punct de pornire pentru identificarea și analiza conceptului de interes privat și identificarea legăturii acestuia cu licențierea activității de întreprinzător, servesc prevederile legislației Republica Moldova. Analizând cadrul legal național, deducem că legiuitorul din Republica Moldova definește expres în cadrul normativ conceptul de „interes privat”. Astfel, potrivit art. 3 din Legea integrității nr. 82 din 25.05.2017, interesul privat este definit ca fiind un interes al persoanelor fizice (personal sau de grup), al persoanelor apropiate acestora sau al persoanelor juridice (departamental, corporativ sau clientelar) de realizare a drepturilor și libertăților, inclusiv în vederea obținerii bunurilor, serviciilor, privilegiilor, avantajelor sub orice formă, a ofertei sau promisiunii lor [1]. De asemenea, potrivit art. 411, alin.(1) și alin. (3) și art.412, alin.(2) din Codul Civil al Republicii Moldova, „Când termenul de decădere a fost stabilit prin contract sau instituit printr-o dispoziție legală care ocrotește un interes privat, partea în favoarea căreia a fost stipulat ori instituit poate să renunțe, după împlinirea termenului, la beneficiul decăderii. Termenele de decădere stabilite de lege în raporturile contractuale se prezumă că protejează doar un interes privat. Instanța de judecată este obligată să invoce și să aplice din oficiu termenul de decădere, cu excepția cazului când acesta protejează doar un interes privat” [2].

Cu titlu de drept comparat, putem menționa că potrivit art. 602 din Codul Civil al României, „legea poate limita exercitarea dreptului de proprietate fie în interes public, fie în interes privat. Limitele legale în interes privat pot fi modificate ori desființate temporar prin acordul părților.” [3]. În context, potrivit art.2 din Codul civil al Federației Ruse, cetățenii și persoanele juridice își dobândesc și își exercită drepturile civile în propria lor voință și în interesul lor [4]. Astfel, reieșind din prevederi-

le cadrului legal prenotat, putem deduce că legiuitorul atribuie interesul privat la categoria de interes al unui subiect de drept privat, care are dreptul prin prisma legii de a acționa într-un anumit mod pentru realizarea anumitor drepturi și libertăți ale sale. În licențierea activității de întreprinzător, interesul privat fiind acela de a obține licența și nemijlocit dreptul a desfășura acea activitate licențiată.

În doctrina națională conceptul de interes privato nu a făcut obiect de cercetare la nici un autor, spre deosebire de doctrina juridică din Federația Rusă, unde acest concept este analizat în cercetările diferitor autori.

De menționat este faptul că în doctrina post-sovietică, chiar de la început a fost acordată o atenție mare naturii juridice a intereselor private, interpretată în curentul general al dezvoltării unei economii de piață, a relațiilor de drept civil, a proprietății private și libertatea activității antreprenoriale. În același timp, s-au format idei despre privat în contextul drepturilor și libertăților constituționale - viața privată a unei persoane în diversele sale manifestări. În acea perioadă, tendința de neintervenție a statului în economie și în viața privată a cetățenilor domina în viața societății ruse, ceea ce explica prevalența dreptului privat și a intereselor private în drept. Această tendință în manifestările sale extreme, după cum subliniază în mod corect unii cercetătorii, a dus la „diminuarea importanței intereselor publice și la hipertrofia intereselor private” [5, pag. 88]. Reieșind din cele expuse, putem menționa că licențierea anumitor activități de întreprinzător are drept scop asigurarea unei balanțe dintre protejarea interesului public al societății, dar și cel privat al întreprinzătorilor de a practica o anumită activitate licențiată.

Autorul rus Gorshunov D. N., consideră că interesul privat „se bazează pe



recunoașterea libertății subiecților individuali de a efectua anumite acțiuni, de a-și exprima atitudinea față de un anumit subiect, proces sau fenomen.” [6, pag. 54].

De asemenea, alt autor rus Kurbatov. A.YA., definește interesele private ca fiind „interese protejate legal care aparțin indivizilor sau grupurilor sociale.” [7, pag. 90].

Reieșind din aceste opinii asupra intereselor private, și coroborându-le cu licențierea anumitor activități de întreprinzător putem menționa că, interesul privat al întreprinzătorului este acela de a obține licența de activitate și de a practica acel gen de activitate licențiat.

În același sens, autorul Vinnik O.M., tratează interesele private ca fiind: „interesele unui cetățean individual (individ), familie, grup de cetățeni, o organizație care nu aparține sferei publice - de stat sau comunale - forma de proprietate”. De asemenea, în opinia autorului prenotat, interesul unui subiect individual poate fi atât privat, cât și public. În ceea ce privește subiectele, interesele pot fi publice, iar în ceea ce privește conținutul, pot fi private. În consecință, același interes poate fi public (pe bază formală) și, în același timp, privat (pe bază de fond)” [8, pag. 112].

Autoarea Sorokina Y. V., consideră că, „inițial legea reflectă interesele societății ca un agregat al membrilor ei (toți sau o anumită parte dominantă) și interesele fiecăruia în mod individual (sau al anumitor membri), juxtapunerea intereselor publice și private a fost folosită pentru a se face distincția între dreptul privat și dreptul public” [9, pag. 11].

Într-o altă opinie, interesele private „sunt întruchipate în drepturile omului, principiile statutului juridic al unei persoane - cu ajutorul lor, o persoană este protejată de interferența statului, de arbitrariile sale, își poate proteja proprietatea privată, drepturile participanților la relațiile de piață și proces democratic” [10, pag. 24].

Alți autori sunt de părere că „interesul privat, pentru a dobândi valoare legală, trebuie să fie obiectivat. Necesitatea unei astfel de obiectivări se datorează faptului că existența unui interes privat, inclusiv utilitatea sa socială (sau cel puțin inofensivitatea), trebuie recunoscută în normele dreptului pozitiv. Această proprietate de orice interes privat se datorează bine cunoscutei axiome potrivit căreia drepturile și libertățile unei persoane se termină acolo unde încep drepturile și libertățile altei persoane” [10, pag. 68].

În continuarea celor prenotate, alți autori, consideră că „spre deosebire de interesul public, interesul privat, precum și procesul de implementare a acestuia în relații publice specifice, nu este inerent proprietății publicității. Cu alte cuvinte, societatea nu măsoară corelația acțiunilor unui anumit individ cu idealurile și așteptările care sunt înrădăcinate în societate” [11, pag. 40].

Potrivit autorului, Osipov A. A, interesul privat poate fi definit ca „un stimulent pentru o persoană de a-și exercita drepturile subiective civile pe baza capacităților sale obiective.” De asemenea, în opinia autorului, interesul ca categorie de drept civil se bazează pe nevoile care motivează o persoană, un grup, indivizii, societatea și statul să întreprindă anumite acțiuni în vederea satisfacerii acestor nevoi prin intrarea în raporturi juridice existente, sau care vizează apariția, modificarea sau încetarea acestora [12, pag. 10].

În opinia autorului Dedov D. I., „interesele private ar trebui să însemne interesele specifice ale unei anumite persoane, pe care aceasta le manifestă într-un anumit raport juridic, indiferent dacă sunt protejate de lege sau nu. Dacă sunt protejate, atunci aceste interese private devin simultan publice” [13, pag. 57].

Potrivit autorului Soifer T. V., „dacă punerea în aplicare a interesului garantat are

ca scop satisfacerea nevoilor individuale ale unei anumite persoane, aceasta ar trebui să fie calificată drept un interes privat” [14, pag. 37].

Unii autori sunt de părere că interesul privat este interesul unei persoane private (cetățean sau organizație), neînregistrată cu atribuții oficiale, în raporturile cu organele administrației publice care acționează ca autorități și ocrotesc interesul public [15, pag. 132].

Autorul Dorokhin S. V., definește interesul privat ca „interesul unei singure persoane, determinându-l, sub influența unor circumstanțe specifice, la un anumit comportament” [16, pag. 72].

În doctrina juridică unii autori sunt de părere că trebuie făcută o distincție între interesul personal și interesul privat. Astfel, interes privat, notează pe bună dreptate Lupare E. B., este mediat de normele civile și ale altor ramuri private de drept, iar personalul poate fi mediat de dreptul public, dar poate exista doar într-o combinație de privat și public [17, pag. 50].

În opinia autorului Dorokhov S.V., „interesele private nu pot exista fără cele publice” [18, pag. 11].

Un alt aspect aferent definirii conceptului de interes privat, se referă la coraportul acestui concept cu cea de interes public. În acest sens, putem identifica următoarele trăsături caracteristice ambelor concepte, și anume: interesul privat privește indivizii și, prin urmare, este întotdeauna important exclusiv pentru această persoană, iar interesul public se referă la interesul întregii societăți.

Realizarea intereselor publice este o condiție pentru realizarea intereselor private. În acest sens, se pune întrebarea: nu este interesul public dominant, deoarece întărește poziția persoanelor private. Luând în considerare efectul invers al legii asupra intereselor, este de asemenea logic să presupunem că interesele private sunt

în concordanță cu cele publice care au primit deja confirmare legală (adică le sunt supuse) și faptul că între aceste două categorii ar trebui să existe o balanță și un echilibru. Combinația dintre interesele publice și cele private în activitatea de întreprinzător, se manifestă prin faptul că, asigurând în același timp protecția intereselor unor subiecți, statul, cu ajutorul reglementării legale, stabilește limitele de manifestare a altor subiecți, astfel fiind stabilit un echilibru dintre interesele mai multor subiecți. De asemenea, putem menționa faptul că în activitatea de întreprinzător practică prin intermediul licenței, interesele publice și cele private se află într-o stare de interacțiune complexă, uneori aceste interese fiind contradictorii, dar care mereu se influențează reciproc, iar natura acestei interacțiuni depinde de o serie de factori cum ar fi: economici, sociali, politici, dar și gradul de dezvoltare al instituțiilor statului, în mod special instituțiile abilitate cu dreptul de a elibera licențe în activitatea de întreprinzător.

Reieșind din cele prenotate, precum și din prevederile cadrului normativ și din abordările doctrinare identificate ale interesului privat, putem deduce mai multe concluzii, după cum urmează:

1. Interesul privat, inclusiv în activitatea de licențiere a activităților de întreprinzător este „prezent” în normele de drept și prezența acestuia decurge din sensul normei. Acesta, în opinia noastră, este un defect al legislației, întrucât creează un obstacol în calea înțelegerii corecte a interesului privat atunci când acesta este protejat de stat.

2. Analiza cadrului normativ național, ne permite să concluzionăm că categoria „interes privat” este prezentă în lege și este protejată de aceasta din urmă. În procesul legislativ, legiuitorul prevede un anumit grad de reflectare a intereselor private și a protecției acestora, cu toate aces-

tea, interesul privat nu este întotdeauna clar definit în lege.

3. Interesele private sunt un ansamblu de drepturi care își extind efectul asupra indivizilor, cetățenilor, reglementând relațiile personale de proprietate și non-proprietate ale cetățenilor asociați acestora.

4. Interesul privat acționează ca un motor al activității umane care vizează satisfacerea propriilor nevoi și realizarea interesului.

5. În activitatea de întreprinzător, conceptul de interes privat ca o categorie juridică independentă, interacționează strâns cu dreptul subiectiv și obiectiv în procesul de satisfacere a nevoilor unei persoane (întreprinzătorului) care nu contravin legislației.

6. O analiză a conceptelor de interes public și privat oferă motive pentru a trage concluzia că orice interes public constă în suma intereselor private. Din acest motiv, fiecare interes al subiectului unic, luat separat, este un interes privat. Interesul privat va fi atunci când beneficiul este primit de o anumită persoană. Dacă subiectul este întregul popor, atunci acest subiect va avea doar interes public. Dacă luăm în considerare o anumită persoană, separat de totalitatea persoanelor incluse în subiectul de masă (persoane), atunci satisfacerea interesului va fi întotdeauna privată.

7. În activitatea de întreprinzător, interesul privat reprezintă un puternic stimu-

lent pentru dezvoltarea producției, a serviciilor.

8. Interesele private sunt întruchipate în drepturile omului, cu ajutorul lor, o persoană este protejată de ingerința arbitrară a statului în activitatea indivizilor, interesul privat protejează proprietatea privată, drepturile participanților la relațiile de piață etc.

9. În același timp, pe fondul proceselor de globalizare a activităților, inclusiv activitățile de întreprinzător practicate prin intermediul licențelor, modernizare, convergența sistemelor juridice naționale, respectul pentru interesele private, drepturile omului și libertățile, problemele protejării și protejării atât a intereselor semnificative din punct de vedere social, cât și a intereselor indivizilor dobândesc un nou sunet și noi unghiuri de cunoaștere.

10. Așa cum am putut să deducem, în multe cazuri, atenția hipertrofiată la interesele publice în licențierea activității de întreprinzător, încalcă inevitabil interesele private ale întreprinzătorilor, și de cele mai dese ori nu le permite să se dezvolte dinamic și să fie pe deplin realizate. Astfel, în multe cazuri, nemulțumirea față de politica de stat în curs intensifică confruntarea dintre autoritățile de licențiere și mediul privat reprezentat de întreprinzători, în care un echilibru adecvat între interesele private și cele publice devine uneori practic imposibil.

## BIBLIOGRAFIE

1. [1] Art. 3 din Legea integrității nr. 82 din 25.05.2017. Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 229-243 art. 360 din 07.07.2017.

2. [2] Art. 411 și art. 412 din Codul Civil al Republicii Moldova din 06.06.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.82-86 din 22.06.2002, modernizat prin Legea nr.133 din 15.11.2018 privind modernizarea Codului Civil și modificarea unor acte legislative, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 467-479 din 14.12.2018. Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 66-75 din 01.03.2019.

3. [3] Art. 602 din Codul Civil al României din 17.07.2009. Monitorul Oficial al României nr. 505 din 15.07.2011.

4. [4] Art. 2 din Codul civil al Federației Ruse (prima parte) din 30.11.1994 N 51-FZ (ed. din 28.06.2021, astfel cum a fost modificat la 08.07.2021).
5. [8] Вінник О. М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах. КНУ імені Тараса Шевченка. К., 2004. 631 с. 112.
6. [13] Дедов Д. И. Юридический метод: научное эссе. М.: Волтерсклувер, 2008, с. 57.
7. [16] Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное : конституционно-правовой аспект. М., 2006, с. 72.
8. [18] Дорохин С. Д. Деление права на публичное и частное. М., 2008, с.11.
9. [6] Горшунов Д. Н. Интерес в частном праве: вопросы теории [Текст]. Д. Н. Горшунов: монография. Казань: Казанский гос. ун-т им. В.И. Ульянова-Ленина, 2005, 758, с. 54.
10. [5] Курбатов А. Я. Обеспечение баланса частных и публичных интересов - основная задача права на современном этапе // Хозяйство и право, 2001, № 6, с. 88–97.
11. [7] Курбатов А. Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности [Текст]. А. Я. Курбатов. М., 2001, 212, с. 90.
12. [10] Козлова В. Н. „ПОНЯТИЕ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ И ИХ СООТНОШЕНИЕ” «Государственная власть и местное самоуправление», 2011, N 7, с. 21-29, с. 24.
13. [17] Лупарев Е. Б. Поддержание баланса личных и публичных интересов в сфере государственного управления в свете Кодекса административного судопроизводства России // Административное право и процесс, 2015, № 11, с. 49–52.
14. [12] Осипов А. А. Интерес и субъективное гражданское право. М., 2011, с. 9-10.
15. [9] Сорокина Ю. В. Частное и публичное право как явление правового дуализма. Материалы Международной научно-методической конференции «Проблемы взаимодействия отраслей частного права: доктрина и методика преподавания» г. Воронеж, 3-4 марта 2006 г. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного ун-та, 2006, с. 9-22, с. 11.
16. [11] Соловьев В.С. Право и нравственность. Минск, 2001, с. 40.
17. [14] Соيفер Т. В. Частные и публичные интересы: проблемы квалификации // Новое в гражданском законодательстве: баланс публичных и частных интересов: материалы для VII Ежегодных научных чтений памяти профессора С. Н. Братуся / отв. ред. Н. Г. Доронина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2012, 472, с. 37.
18. [15] Экимов А. И. Интересы и право в социалистическом обществе. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1984, с.132.

**Prezentat: 18 aprilie 2022**

**E-mail: pascarunicolae95@gmail.com**

# AVIZ

**Stimați cititori,  
Continuă abonarea pentru anul 2022 la revista „Administrarea Publică” și ziarul „Funcționarul Public”.**

**Adresăm îndemnul pentru abonare, în special, autorităților publice și funcționarilor publici, cărora le sunt destinate aceste publicații ale Academiei de Administrare Publică, unicele ediții periodice în domeniu din republica noastră.**

**Vă reamintim că:**

**Revista  
„Administrarea Publică”  
apare trimestrial.**

**Costul unui abonament:**

**3 luni - 42 lei;**

**6 luni - 84 lei;**

**Indice poștal - 76957.**

**Ziarul  
„Funcționarul Public”  
apare de 2 ori pe lună.**

**Costul unui abonament:**

**3 luni - 39 lei;**

**6 luni - 78 lei;**

**Indice poștal - 67919.**

Revista  
trimestrială științifică  
trimestrială

ISSN 1843-8489  
Categorie B

# ADMINISTRAREA PUBLICĂ

ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

№. 4 (617) februarie 2022 FONDAT ÎN ANUL 1904

# FUNȚIONARUL PUBLIC

ZIAR BILUNAR EDITAT DE CĂTRE ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ  
SUPPLEMENT LA REVISTA „ADMINISTRAREA PUBLICĂ”

## Senatul a examinat rezultatele activității AAP pentru anul 2021



Conf. univ. dr. Vitalie CAZACU, director Departament științific și doctorat, a prezentat raportul privind realizarea planului de activitate științifică în anul 2021. În context, Senatul a aprobat planul de activitate științifică a Academiei pentru anul 2022, precum și direcțiile principale de cercetare ale AAP, planul editorial.

O altă hotărâre importantă se referă la strategia de internaționalizare a Academiei de Administrare Publică (raportor Dănuț MĂNDULE, șef Direcție cooperare internațională și dezvoltare). Senatul a aprobat, de asemenea, bugetul AAP pentru anul 2022.

Sergiu VLADICĂ

Senatul Academiei de Administrare Publică a examinat în ședința din 28 februarie curentului totalul de activități desfășurate pe parcursul anului 2021. Ședința a fost prezidată de prof. univ. dr. hab. Oleg BALAN, rectorul AAP. Potrivit agendei de lucru, au fost prezentate rapoarte privind activitatea organizational-metodică



## Mesaș de felicitare cu prilejul Zilei Internaționale a Femelii

Cu ocazia Zilei de 8 Martie, simbol al frumuseții și eleganței în primăvară, transmitem domnișoarelor și doamnelor din cadrul Academiei de Administrare Publică sincere felicitări și urări de bine, liniște și pace, sănătate și prosperitate Dumneavoastră și celor apropiați. Înalte considerațiile pentru noua Dumneavoastră asidua privind asigurarea normalității procesului de studii și cercetare, promovarea științei administrative. Este de respectată atmosfera de sinceritate, încredere și responsabilitate profesională care se impune în colectiv prin efortul Dumneavoastră. Un săptămânat, o vorbă cu spirit, însoțită de prezența Dumneavoastră înseamnă unocri mai mult decât o lungă listă de poezii, împinsă cu eșență și grație întregii noastre activități. Vă dorim, chiar și în aceste vremuri nu tocmai ușoare pentru noi toți, să vă păstrați feminitatea, să vă realizați plinul potențial și să aveți pe acest pământ felicitări și fetele din autoritățile

publice centrale și locale, multe dintre care sunt absolvente ale Academiei noastre, exprimând recunoștință pentru devotament și contribuție la dezvoltarea comunităților.

Senatul, Rectoratul, Asociația sindicală a Academiei de Administrare Publică



**Materialele publicate în revista „Administrarea Publică”  
nu reflectă neapărat punctul de vedere al redacției.**

**Responsabilitatea asupra conținutului articolelor  
revine în exclusivitate autorilor.**

**Drepturile de autor asupra articolelor publicate aparțin autorilor.**

**Periodicitatea – trimestrial**

**Versiunea online: <http://aap.gov.md/ro/article/revista-administrarea-publica>**

**Indice poștal: 76957**

**Adresa redacției:**

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

**Tel.:** (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

**E-mail:** aap.editura@yahoo.com

Tipar executat la Universitatea de Stat din Moldova

**Tiraj:** 235 exemplare. Hârtie offset.

Preț contractual.

**ISSN 1813-8489**